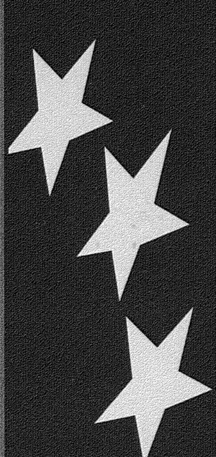
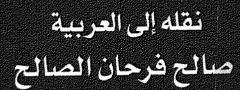
الاتحاد الأوروبي والعالم الثالث



مارتن هولاند





نقله إلى العربية

صالح فرحان الصالح

مارتن هولاند

الاتحاد الأوروبي والعالم الثالث

نقله إلى العربية

صالح فرحان الصالح



العنوان الأصلي للكتاب

THE EUROPEAN UNION
AND THE THIRD WORLD
BY
MARTIN HOLLAND
THE EUROPEAN UNION SERIES
General Editors
NEIL NUGENT
WILLIAM E. PATERSON
VINCENT WRIGHT
PALGRAVE, LONDON, 2002

The European Union And The = الاتحاد الأوروبي والعالم الثالث
Third World / مارتن هولاند ؛ نقله إلى العربية صالح فرحان الصالح
.- دمشق : وزارة الثقافة، ٢٠٠٦ .- ٣٦٠ ص ؛ ٢٤ سم .

١- ٣٣٨,٩١٤٠١٧٢ هـ و ل ا ٢- ٣٣٧,٤٠١٧٢
هـ و ل ا ٣- العنوان ٤- هولاند ٥- الصالح
مكتبة الأسد

المحتويات

الصفحة

الصفحة

الصفحة

قائمة بالجداول والأشكال والأطر

الجداول :

٢ - ٥ : مساعدات الاتحاد الأوروبي الى بلـدان أمريكا اللاتينية ١٩٨٦ - ١٩٩٥ (مليون يورو)

٢ - ٦ : مساعدات الاتحاد الأوروبي الى بلدان آسيا وامريكا اللاتينية (ALA) ١٩٨٦ - ١٩٩٥ (مليون يورو)

٢ - ٧ : مساعدات الاتحاد الأوروبي للمهجرين ١٩٩٧ - ١٩٩٩ (مليون يورو)

٣ - ١ : البنيـة التنظيمية لمكتب الجماعـة الأوروبيـة الانسـاني (ECHO) ، عام ٢٠٠٠ .

٣ - ٢ : نفقات مكتب الجماعة الأوروبية الانساني حسب مصدر التمويل ١٩٩٨ - ١٩٩٩ .

٤ - ١ : عقوبات الاتحاد الأوروبي المرتكزة على انتهاك الديمقراطية وحقوق الانسان وسيادة القانون أوالحكم الصالح ١٩٩٠ - ١٩٩٨ .

٥ - ١ : التجارة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية ١٩٧٦ - ١٩٩٤ .

٥ - ٢ : واردات الاتحاد الأوروبي من رابطة بلدان افريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ١٩٨٥ ، ١٩٩١ - ١٩٩٣ (مليار وحدة نقدية أوربية)

٥ - ٣ : المعدل المئوي لتجارة الاتحاد الأوروبي الخارجية مع مجموعات اقليمية مختارة من العالم الثالث ١٩٧٠ - ١٩٩٤ .

٥ - ٤ : مقارنة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية في تجارتها مع بلدان السوق المشتركة الجنوبية (MERCOSUR) ١٩٩٦ - ١٩٩٨ .

٥ - ٥ : قيمة التجارة حسب مجموعات الانتاج الرئيسية ١٩٩٥ - ١٩٩٧ (مليار وحدة نقدية أوربية)

٥ - ٦ : قيمة صاردات وواردات الدول الأعضاء من والى آسيا ١٩٩٥ - ١٩٩٧ .

٥ - ٧ : صادرات وواردات الاتحاد الأوروبي والميزان التجاري مع شرق آسيا ١٩٨٣ - ١٩٩٤ (مليون دولار).

٥ - ٨ : المعدل المئوي لتجارة الاتحاد الأوروبي الخارجية حسب المجموعات الاقليمية ١٩٧٥ - ١٩٩٧ .

٧ - ١ : المصادر المالية لاتفاقية الشراكة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٧ (مليار يورو)

٧ - ٢ : بلدان رابطة افريقيا والكاريبي والمحيط الهادي حسب جدول التنمية الانساني (HDI) :

١ - البلدان الأقل نمواً (LDCs) وعددها ٣٩ محددة بموجب اتفاقية كوتونو

٢ - البلدان الافريقية الأخرى الأعضاء في رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (١٥ بلداً)

٣ - بلدان منطقة الكاريبي الأعضاء في رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (١٥ بلداً)

٤ - بلدان جزر المحيط الهادي الأعضاء في رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (١٤ بلداً)

٨ - ١ : قائمة بالبلدان الأقل نمواً (LDCs)

٨ - ٢ : حصص التعرفة للأرز والسكر الخام من البلدان الأقل نمواً (LDCs)

الأشكال والأطر :

٣ - ١ : شركاء مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني العشرون عام ٢٠٠٠

٣ - ٢ : القرارات المالية للمساعدات الانسانية من الجماعة الأوروبية ١٩٩٥ - ٢٠٠٠ (المبالغ باليورو)

٣ - ٣ : التيارات بين المستفيدين الرئيسيين من مساعدات مكتب الجماعة الأوروبية الانساني ١٩٩٦ - ١٩٩٨

٣ - ٤ : النماذج الرئيسية لنفقات مكتب الجماعة الأوروبية الانساني ١٩٩٨

٥ - ١ : البرتوكول المالي لاتفاقية لومي الرابعة ١٩٩٥ - ٢٠٠٠

٥ - ٢ : قيمة تجارة الاتحاد الأوروبي (صادرات وواردات) مع آسيا ١٩٩٥-١٩٩٧(مليار يورو)

٦ - ١ : مختصر الخطوط العامة للمفوضية .

٦ - ٢ : مختصر صلاحية المجلس بالمفاوضات ، حزيران (يونيو) ١٩٩٨ .

قائمة بالمختصرات المتداولة في الكتاب ومقابلها العربي :

مجموعة السبعة الكبار	G7	رابطة بلدان افريقيا والكاريبي والمحيط الهادي	ACP
جدول التنمية الانساني	HDI	لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية	ALA
البلدان ذات الدخل العالي	HIC	التعاون الاقتصادي بين آسيا والمحيط الهادي	APEC
البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية	HIPC	رابطة شعوب جنوب شرق آسيا	ASEAN
مؤتمر مابين الحكومات	IGC	اللقاء الآسيوي الأوروبي	ASEM
صندوق النقد الدولي	IMF	السياسية الزراعية المشتركة	CAP
البلدان الأقل نمواً	LDCs	بلدان وسط وشرق أوروبا	CEECS
البلدان ذات الدخل المنخفض	LICS	السياسة الخارجية والأمنية المشتركة	CFSP
البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى	LMIC	كونفدرالية الدول المستقلة	CIS
بلدان المغرب والجزائر وتونس	Maghreb	لجنة الممثلين الدائمين	COREPER
بلدان مصر والأردن ولبنان وسوريا	Mashrek	لجنة مساعدات التنمية (تابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)	DAC
بلدان السوق الجنوبية المشتركة	MERCOSUR	المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية الخارجية (تابعة للاتحاد الأوروبي).	DGI
اتفاقية الأنسجة المتعددة	MFA	المديرية العامة للتنمية	DG VIII
الأمة الأكثر رعاية	MFN	رابطة الدول الأفريقية ومدغشقر	EAMA
اتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا	NAFTA	مبادرة «كل شيء إلا السلاح»	EBA
منظمة غير حكومية	NGO	الجماعة الأوروبية	EC
البلدان المصنعة حديثاً	NICs	مكتب الجماعة الأوروبية الانساني	ECHO

مستعمرات فرنسا ما وراء البحار	OCTs	صندوق التنمية الأوروبي	EDF
مساعدات التنمية الرسمية	ODA	الجماعة الاقتصادية الأوروبية	EEC
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD	بنك الاستثمار الأوروبي	EIB
أكثرية المؤهلين للتصويت	QMV	الوحدة الاقتصادية والنقدية	EMU
جماعة التنمية الأفريقية الجنوبية	SADC	وسيلة اعادة الهيكلة المتسارعة	ESAF
برنامج اعادة الهيكلة	SAP	الاتحاد الأوروبي	EU
المصلحة المشتركة لادارة مساعدات الجماعة لغير الدول الأعضاء	SCR	وحدة حسابات أوربية	EUA
السوق الأوروبية الواحدة	SEM	الشبكة الأوروبية حول الدين والتنمية	EURODAD
خطة استقرار أرباح الصادرات	STABEX	الاستثمار الأجنبي المباشر	FDI
خطة استقرار المنتجات المنجمية	SYSMIN	بلدان جزر المنتدى	FIC
معاهدة الاتحاد الأوروبي	TEU	جمهورية يوغسلافيا السابقة	FRY
المملكة المتحدة	UK	مناطق التجارة الحرة	FTAs
البلدان ذات الدخل المتوسط العالي	UMIC	منطقة التجارة الحرة للأمريكيتين	FTAA
الأمم المتحدة	UN	الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة	GATT
برنامج الأمم المتحدة للتنمية	UNDP	الناتج المحلي العام	GDP
منظمة التجارة العالمية	WTO	الناتج الوطني العام	GNP
الاتحاد الوطني الأفريقي في زمبابوي - الجبهة الوطنية	ZANU-PF	النظام العام للتفضيلات	GSP

تصدير

كانت كتابة هذا المؤلف بلا شك صعبة . ليس فقط لأن الموضوع واسع ومعقد ، بل لأن المعايير التي اتبعها الاتحاد الأوروبي في تنفيذ سياسته مع العالم النامي أو الثالث كانت تتعرض لاصلاح جذري ومتواصل طوال السنوات الأخيرة . يشمل هذا النص كل هذه التغيرات الهامة ، بما في ذلك تحليل كامل لاتفاقية الشراكة في كوتونو الموقعة في حزيران (يونيو) عام ٢٠٠٠ ولمبادرة "كل شيء الا السلاح" الموقعة في آذار مارس ٢٠٠١ . إننا نأمل أن يبقى هذا التحليل حافزاً ولازماً لسنوات قادمة حتى لو استمرت تفاصيل السياسة في التغير في المستقبل . يواجه التحليل عدداً من الأسئلة البسيطة لكنها ذات صلة بالموضوع . أولاً : هل يستطيع الاتحاد الأوروبي أن يظهر سياسة تنمية واضحة منفصلة عن سياسات الدول الأعضاء ومتفوقة عليها ؟ ثانياً : الى أي مدى استبدلت افتراضات سياسة التنمية التقليدية ببرنامج متحرر على المستوى العالمي يرتكز الى التجارة الحرة ؟ ثالثاً : كم من النجاح أصاب الاتحاد الأوروبي عندما ربط سياسة التنمية مع نشاطات سياسته الأجنبية وفقاً للسياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) ؟ وأخيراً ما هو تأثير العلاقات الخارجية - وبشكل خاص سياسة التنمية - على عملية الاندماج ذاتها؟

لقد استغرق التوصل الى مفاهيم هذا الكتاب وكتابته سنوات عديدة وأماكن كثيرة . إنني أوجه امتناني وتقديري الى هربرت ويلاند (Heribert Weiland) والزملاء الآخرين في معهد أرنولد بيرغستراسر (Arnold Bergstraesser) في جامعة فريبورغ (Freiburg) في ألمانيا والى مؤسسة الكساندر فون همبولت (-Al

exander von Humboldt) من أجل دعم الزمالة المستمر والى أبيرات بيتشيري (Apirat Betchsiri) والطلاب الخريجين من برنامج دراسات الاتحاد الأوروبي في جامعة شولالونكورن (Chulalongkorn) في بانكوك ، تايلاند وإلى زملائي في مركز الأبحاث حول أوروبا في جامعة كانتربري (Canterbury) في نيوزلاندا . وأقدم شكري الخاص الى مؤسسة روكفلر لتقديمها مكافأة الإقامة لزمالة بيلاجيو التي مكنتني من إنهاء المسودة الأولى من هذه المخطوطة أثناء الإقامة في فيلا سيربيلوني الرائعة بشكل لا يوصف والواقعة على بحيرة كومو في ايطاليا في صيف عام ٢٠٠٠ . وآمل أن هذا الكتاب سوف يسدد بشكل ما بعض الدين الذي أنا مدين به لزوجتي آن ماري التي لم يكن اكتمال هذه المخطوطة ممكناً بدون حبها ودعمها وتفهمها وصبرها .

فيلا سيربيلوني **مارتن هولاند**

ملاحظة المؤلف :

في كامل هذا الكتاب ، يمكن الافتراض وبشكل آمن أن يورو واحداً يعادل وحدة نقد أوربية واحدة Ecuو / أو وحدة حساب أوربية واحدة EUA .

إلـى

آن مـاري

التي تجعلني كاملاً

المقدمة

تحديد السّياق

علاقات أوروبا الرسمية مع العالم النامي قديمة قدم الجماعة الأوروبية نفسها. لكن شكل هذه العلاقات ومحتواها قد اعتراهما التغير الكبير منذ توقيع معاهدة روما عام ١٩٥٧. لقد أدت التوسعات المتتالية والمعدلات المختلفة للتنمية في العالم وانهيار الأيديولوجيا الشيوعية في وسط وشرق أوروبا وإعادة تنظيم التجارة الدولية تحت رعاية منظمة التجارة العالمية (WTO) الى اعادة تحديد علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية مع العالم الثالث. هذه التغيرات لم يتم تصويرها بشكل أكثر إثارة مما صورت في اتفاقية لومي (١٩٧٥ - ٢٠٠٠). فالاتفاقية التي ربطت الاتحاد الأوروبي مع البلدان النامية في افريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) اعتبرت الخط الناظم لسياسة الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث، ومع ذلك فقد فشلت في تلبية متطلبات وتوقعات الألفية الجديدة وتعرضت الى مراجعات نقدية شاملة منذ عام ١٩٩٧ فصاعداً. كما شهد القرن الجديد أيضاً مراجعات موازية تمتْ في علاقات اوروبا مع أمريكا اللاتينية واسيا واماكن أخرى. يدرس هذا النص هذه التغيرات ويحدد أفكاراً مشتركة كما يحدد أمثلة متعارضة. والأكثر أهمية، تقدم هذه المناقشة سياسة التنمية في سياق أوسع هوسياق عملية الاندماج الأوروبي وتقترح أن نظريات الاندماج هي الوسائل المناسبة ليس فقط لفهم سياسة أوروبا الداخلية وانما لفهم علاقاتها الخارجية أيضاً.

ومن أجل وضع سياسة التنمية في سياقها الطبيعي ، فإنه من الأفضل أن يوصف تعامل الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث بأنه متعدد الألوان والأشكال . فبالاضافة إلى بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي ، يشمل هذا التعامل أمريكا اللاتينية والصين والهند ومعظم آسيا وربما شمال أفريقيا . لقد تفاوضت اوروبا حول أطر لاتفاقيات تعاون مع (١٥) خمسة عشر بلداً في آسيا وامريكا اللاتينية ، وتوصلت الى اتفاقيات مماثلة مع ثلاث مجموعات اقليمية (رابطة شعوب جنوب شرق آسيا ASEAN والكتلة الأندية Andian Pact وامريكا الوسطى) ، وبدأت عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM)، وتفعل اتفاقيات تعاون أو ارتباط مع دول المغرب (تونس والمغرب والجزائر) ودول المشرق (مصر وسوريا ولبنان والأردن) بالاضافة الى أربع دول متوسطية أخرى ، واخيراً فإن لها علاقات خاصة مع عدد كبير من المناطق فيما وراء البحار التي لها علاقات مع الدول الأعضاء . وعلى أي حال ، فقد كانت اتفاقية لومي العلاقة التاريخية الأكثر أهمية والتي تم تجاوزها في حزيران يونيوعام ٢٠٠٠ بواسطة اتفاقية كوتونو التي تشمل الآن تقريباً كل البلدان النامية في منطقة الكاريبي والمحيط الهادي وافريقيا جنوب الصحراء .

نتيجة لذلك ، كانت نظرة اوروبا التقليدية للتنمية دقيقة لكنها محدودة نسبياً . فقد عُرِّف العالم النامي على أنه ، أساساً ، تلك المستعمرات التي كانت تابعة للدول الأعضاء في كل من أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي والتي يتم التعامل معها بموجب اطار اتفاقية لومي ، فلم تكن هذه العلاقة سوى علاقة تاريخية، مؤسسية وشاملة ومرتكزة الى مبدأ عدم التبادلية (Non - reciprocity) . وبالمقابل فقد كانت العلاقات مع شبه القارة الهندية وآسيا وامريكا اللاتينية جديدة نسبياً وخاصة ومجزأة وذات مدىً أضيق عموماً . ولطالما كان من الصعب تبني هذا التقسيم (المبني على الممارسة السابقة

أكثر منه على معايير التنمية) أو الدفاع عنه . ولقد عقّد انهيار الشيوعية في اوروبا الوسطى والشرقية ما كان أصلاً موقفاً يصعب الدفاع عنه : فخلال التسعينيات ، كانت مساعدات التنمية تحول بشكل متزايد لصالح هذه الدول الأوروبية الديمقراطية التي برزت حديثا . وأصبح من الواضح أن تعريفات اوروبا القديمة لحاجات التنمية برهنت على أنها غير كافية بشكل بائس وأنها تثير من المشاكل أكثر مما تستطيع حله .

وقامت الحاجة الى تعريف أكثر شمولا للعالم النامي يستخدمه الاتحاد الأوروبي ، يقر الفوارق الاقليمية ويسعى الى مقاربة مشتركة نحو المشاكل المشتركة . فالجغرافيا والتاريخ لم يعودا مقبولين أوسبباً كافياً . لذلك أعاد الاتحاد الأوروبي منذ عام ١٩٩٧ فصاعداً النظر في شبكة علاقاته مع مناطق شركائه التقليديين في العالم النامي (رابطة بلدان افريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، آسيا ، أمريكا اللاتينية) في محاولة لانتاج نموذج جديد للسياسة يكون منسجماً وشاملا ومشتركا في المنشأ والمقاربة والمعايير . وبشكل رسمي ، ولو كان الأمر متأخراً ، فإن هذا الحافز قد تم التأسيس له في التزامات الاتفاقية التي تم الوصول اليها في ماستريخت . تنص المادة ١٣٠ u من المعاهدة حول الاتحاد الأوروبي على ما يلي :

" سياسة الجماعة في مجال التعاون التنموي ، والتي ستكون متكاملة مع السياسات التي تتبعها الدول الأعضاء سوف تشجع :

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة للبلدان النامية ، وبخصوصية أكبر البلدان الأكثر تخلفا من بينها .

- اندماج البلدان النامية السلس والتدريجي في الاقتصاد العالمي .

- الحملة ضد الفقر في البلدان النامية .

وهكذا فإن ثالوث التنسيق والتماسك والتكاملية الذي يحكم سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية قد تم توسيعه ليشمل التنمية . وتمت مراجعة علاقات

أوروبا مع العالم النامي بشل دقيق كما تم تحدي الممارسات السابقة خارجياً وداخلياً. وأصبح اتباع استراتيجيات التنمية التقليدية ، وبشكل متزايد ، أمراً غير مقبول وغير مناسب للدول والفعاليات الدولية الأخرى وذلك بسبب نجاحها المتواضع خلال نصف القرن الماضي . وبسرعة كبيرة ، أُعطيت الأولوية للاقتصادات الانتقالية لبلدان وسط وشرق أوروبا على حساب العالم النامي غير الأوروبي . فقد ظهر للاتحاد الأوروبي ، بمزيد من الوضوح ، أن الصدقة يجب أن تبدأ من الأقرب إلى البيت .

أيــن العالم النامي ؟

لقد كان تحديد مكونات العالم النامي ، من وجهة نظر الاتحاد الأوروبي ، معقداً أكثر منه مبسطاً بإعتماده السابق على اتفاقية لومي باعتبارها الخط الرئيسي لبيان الحدود . ولكن اطار لومي على الرغم من كونه ممتدا وواسعاً ، لم يقدم قط أي مقاربة شاملة للعالم النامي . ومن بين نقاط ضعفه الكبيرة طبيعته الحساسة نوعاً ما والتدريجية . فمثلاً ، انظر الى المقارنة التالية بين بلدين في نهاية التسعينيات . يتقاسم كل من البلدين إرثاً استعمارياً أوروبياً ، ويعاني كلاهما نسبياً من انخفاض حصة الفرد من الناتج المحلي العام (GDP) ، كما يظهران مستوى منخفضاً للتعليم ومعدلا منخفضاً للحياة عند الولادة، ونماذج التجارة الخارجية لكليهما ترتكز الى سلسلة محدودة من المنتجات الأولية . من الواضح أن كليهما ينتميان الى البلدان النامية وربما من بين البلدان الأقل نمواً . في هذا المثال ، نجد أن بلداً واحداً فقط هو أنغولا ، كان عضواً في اتفاقية لومي ، التي كانت عندئذ الإطار المفضل لدى الاتحاد الأوروبي للعلاقات مع العالم النامي ، أما البلد الآخر ، كمبوديا ، فقد بقي خارج الاتفاقية . ويمكن اجراء مقارنات مماثلة بين نيجيريا (دولة محظية نسبيا بانتمائها الى اتفاقية لومي) والهند ، وهي بلد نام بقيت خارج الاتفاقية ، أو بين الدومينكان وفيتنام . ومن بين (٤٨) ثمانية وأربعين بلداً الأقل نمواً في العالم حسب قائمة الأمم

المتحدة ، تم استثناء (٩) تسعة بلدان من اتفاقية لومي الرابعة التي انتهى مفعولها فقط عام ٢٠٠٠ .

ترمز هذه الايضاحات الى مشكلة مركزية - هي الطبيعة الإنتقائية لسياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي . لقد كان المنهج المتناسق والشامل غائباً ، كما كان التدرج في الإصلاح والخصوصية مختلطين مع النفعية (البراغماتية) . وأدى التاريخ الاستعماري الى مزيد من التعقيد والتجزئة في علاقات الاتحاد الأوروبي مع بلدان افريقيا وآسيا ومنطقة الكاريبي وأمريكا اللاتينية وبلدان جزر المحيط الهادي . ويرى معظم النقّاد ذوي الصوت المرتفع أن مثل هذا الواقع الراهن يصعب الدفاع عنه . والسؤال هو فيما اذا كان هذا التنوع الجغرافي يتطلب تعدداً في السياسة أم أن توجهاً عالمياً مترابطاً وبسيطاً قد يكون أكثر ملاءمة وبالتالي أكثر فاعلية في تحقيق أهداف التنمية ؟

لقد كان تعريف " العالم الثالث " دائماً ذا إشكالية وحتى المصطلح بحد ذاته يثير حساسيات سياسية . ما المعايير التي يجب تطبيقها ؟ الايديولوجيا ، الفقر ، الجغرافيا ، الانجاز الاقتصادي ، المساعدات أم الابتعاد عن الاقتصاد العالمي ؟ ومن الواضح أن الاعتماد على معيار واحد غير كاف . ومع ذلك فقد استخدم كل واحد من هذه المعايير ، في وقت ما ، للتمييز بين العالم "الأول " والعالم " الثالث " . وقد عرف أحد التحليلات الذي يعود الى التسعينيات العالم الثالث بأنه " غير أوربي وغير شيوعي وفقير " (أونيل وفينسنت ، ١٩٩٠ ، ص ٩) وقلبت الاحداث الدولية الصاخبة في التسعينيات ليس فقط الشيوعية ولكنها قلبت أيضا البساطة في الايديولجيا باعتبارها معيارا لتعريف التنمية . فقد تبدد الاستقرار السابق للجغرافية السياسية في العالم الى درجة أن الاستعمال التقليدي لمصطلح " العالم النامي " لم يعد مفهوماً محدداً بشكل واضح . وتنوع التسميات يشير إلى " العالم الثالث " و " العالم النامي " و " الجنوب " و " الأقل نمواً " و " غير المصنع " أو

حتى " العالم الآخر " هذه التسميات كلها طبقت على نفس الفصيلة العامة من البلدان ، على الرغم من ان كلاً من هذه التسميات يشمل أشياء محددة وينفي أشياء أخرى . ولتعقيد الأمور أكثر ، فبعد ميلاد الجماعة الأوروبية في نهاية الخمسينات ، كان عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (٨٣) ثلاثة وثمانين بلدا فقط . وبحلول عام ١٩٨٩ ارتفع هذا العدد الى (١٥٦) بلداً ثم إلى (١٨٥) بلداً في عام ١٩٩٦ . وبمواجهة أكثر من مائة أمة "جديدة " ، بدت التسميات القديمة ، وبشكل متزايد ، لا لزوم لها .

وعند أحد المستويات ، يرى البعض أن العالم الثالث يمكن تحديده ببساطة كبيرة بالتحديد الجغرافي لما يشكل العالم الأول والعالم الثاني الانتقاليين - التعريف باستثناء " الأخر " . فإذا قبلنا هذا الاقتراح يكون العالم الثالث كل البلدان ما عدا بلدان وسط وشرق وغرب اوروبا وروسيا وكونفدرالية الدول المستقلة (CIS) واليابان واستراليا وشمال أمريكا ، وهذا يعكس تقسيما عريضا بين الشمال والجنوب (والأجزاء المتقابلة مستثناة) . مثل هذه البساطة تبدو غير مقبولة عند تعريف اقتصادات كل من البرازيل وسنغافورة وفنزويلا والامارات العربية المتحدة والكويت أوحتى جنوب أفريقيا باعتبارها ببساطة نامية .

والاستراتيجية البديلة هي أن تبدأ من القاع نحوالأعلى . فقد عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) (٤٨) ثمانية واربعين بلداً من البلدان الأقل نمواً (LDCs) ومن الواضح أنها تناسب هذه التسمية ، وكذلك الأمر بالنسبة لـ (٧٧) سبعة وسبعين بلدا أعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) الدول الأعضاء في اتفاقية الشراكة في كوتونو لعام ٢٠٠٠ ، التي تلت اتفاقيات لومي السابقة . وعندما يقترب العدد من ثلاثة أرقام تصبح الخيارات مفتوحة للتأويل . ماذا عن الدول على حدود اوروبا الجنوبية ؟ هل يؤهل الاقتصاد الانتقالي في دول اوروبا الشرقية ، أوفي تلك البلدان النامية على حافة المتوسط

لضم هذه الدول الى هذه التسمية ؟ واذا تقدمنا أكثر ، هل من الصحة أن نصنف أمريكا اللاتينية والصين والهند والغالبية الواسعة من اسيا ضمن مجموعة العالم النامي دون تمييز ؟

ما المعايير اذاً التي تستطيع اوروبا استعمالها للتمييز بين المجموعات المعقدة والمتنوعة من العالم المتطور والعالم النامي ؟ ان التقسيم الثنائي الفج بالتأكيد غير مرضٍ وقد تقدم الاحصائيات دليلا يعتمد عليه في هذه المشكلة المتصلة بالتعريف . وان كان الأمر كذلك ، احصائيات من يجب استخدامها ؟ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أم البنك الدولي أم الجماعة الأوروبية أم بلدان العالم الثالث ذاتها ؟

يستخدم البنك الدولي في " تقرير التنمية في العالم عام ١٩٩٧ " احصائيات عام ١٩٩٥ للدخل الفردي كمعيار أساسي لتقرير وجود أربع مجموعات أساسية للتنمية (تغطي ٢١٠ بلدان) وهي :

(لاحظ الفجوة الغريبة بين ٣٠٢٠ دولار أمريكي و ٣٠٣٦ دولار أمريكي)

- البلدان ذات الدخل المنخفض (٥٦٧ دولار أمريكي أواقل)

- البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى (٧٦٦ دولار أمريكي الى ٣٠٢٠ دولار أمريكي)

- البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (٣٠٣٦ دولارأمريكي الى ٩٣٨٥ دولار أمريكي)

- البلدان ذات الدخل العالي (٩٣٨٦ دولار أمريكي فما فوق) .

ويحدد التحليل٦٣ اقتصادا من المجموعة الأولى و ٦٥ اقتصادا من المجموعة الثانية و ٣٠ اقتصادا من المجموعة الثالثة و٥٢ اقتصادا من المجموعة الرابعة . ثم يمضي التقرير الى القول أن " البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان ذات الدخل

المتوسط الأدنى (المجموعة الأولى والمجموعة الثانية) يشار اليها أحيانا باعتبارها اقتصادات نامية " . ولكن " في حين ان استخدام المصطلح مناسب . . . . . فإن التصنيف استنادا الى الدخل لا يعكس بالضرورة الوضع التنموي " (الصفحات ٢٦٤ -٢٦٥) وتحديد العالم الثالث وفقاً لمجموعات البنك الدولي تعقده أيضا الجغرافيا . وعلى سبيل المثال فهناك ١٦ دولة من البلدان ذات الدخل المتوسط الادنى (المجموعة الثانية) وسبعة بلدان من البلدان ذات الدخل المنخفض (المجموعة الأولى) تقع في وسط وشرق اوروبا وروسيا - وهي بالتأكيد اقتصادات في مرحلة الانتقال ولكنها عادة لا ينظر اليها باعتبارها جزءا من العالم الثالث .

وفي تقرير لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) المقدم في عام ١٩٩٦ بعنوان " التعاون التنموي " تم استخدام اسلوب مختلف . فبالتركيز فقط على البلدان النامية "التي تستقبل مساعدات التنمية الرسمية (ODA) ،تم تحديد خمس مجموعات ، ومرة أخرى باستخدام معيار الدخل الفردي (على الرغم من أنه يرتكز على معطيات عام ١٩٩٢) :

- البلدان الأقل نموا (LDCs)

- البلدان ذات الدخل المنخفض (LICs) (أقل من ٦٧٥ دولار)

- البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى (LMICs) (من ٦٧٦ - ٢٦٩٥ دولارأمريكي)

- البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (UMICs) (٢٦٩٦ - ٨٣٥٥ دولار أمريكي)

- البلدان ذات الدخل العالي (HICs) (اكثر من ٨٣٥٥ دولارأمريكي) .

وتم تحديد ٤٨ بلدا من البلدان الأقل نموا و ١٦ بلدا من البلدان ذات الدخل المنخفض و٦٥ بلدا من البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى و ٣٢ بلدا من البلدان

ذات الدخل المتوسط الأعلى و ٦ بلدان من البلدان ذات الدخل العالي (انظر تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ((OECDص ١٠١ A) . واستخدمت مجموعتان اضافيتان للتمييز بين المساعدة المقدمة لأربعة عشر بلدا ومنطقة في مرحلة الانتقال (بلدان وسط وشرق اوروبا والبلدان المستقلة حديثاً التابعة للاتحاد السوفياتي السابق) وست دول أخرى صنفت على أنها بلدان نامية أكثر تقدما (مثل الكويت وسنغافورة والامارات العربية المتحدة) . ومع ذلك، فإن تسعة من البلدان في وسط وشرق أوروبا من الدول المستقلة حديثا ما تزال تعرّف على أنها إما من البلدان ذات الدخل المنخفض أومن البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى - وبشكل تقليدي ضمن مجموعة العالم الثالث ، الأمر الذي يشوه جدوى الجدول لتعريف الوضع التنموي .

ويقدم جدول التنمية الانسانية (HDI) مع ذلك وجهة نظر أخرى . ويزودنا منهج برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) هذا بجداول تركز بشكل عام على أسس الدخل الفردي كما يستخدم مؤشرات ترتكز الى معايير أخرى مثل متوسط العمر المتوقع عند الولادة ومستوى التعليم ، ومقدار الدخل الفردي . وفي حين يبقى هذا غير كامل ، فإن الكثيرين يرون أنه يعطي تقييماً أفضل "للتنمية" باعتبارها متناقضة ومتعارضة مع الفقر . وصنف تقرير التنمية الانسانية لعام ١٩٩٩ حوالي ١٧٤ بلدا وقدم بعض النتائج المدهشة . فعلى سبيل المثال ، صنف البلد باربادوس ، العضو في رابطة بلدان افريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، في المرتبة (رقم ٣٠) الثلاثين فوق البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي مثل مالطا التي صنفت في المرتبة (٣٢) وسلوفينيا (٣٣) وجمهورية التشيك (٣٦) وبولونيا (٤٤) . في الحقيقة جاء ترتيب ٥ من بلدان منطقة الكاريبي الأعضاء في رابطة بلدان افريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ضمن المواقع الخمسين الأولى . والأقل اثارة أن كل بلد جاء ترتيبه بعد الرقم ١٥٠ كان عضوا في رابطة بلدان افريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

ولأننا نواجه هذا الالتباس ، فقد تجنبنا في هذه الدراسة الاعتماد على التعريف الدقيق للعالم الثالث استنادا الى معيار الدخل الفردي ، واعتمدنا تأويلاً يرتكز بشكل جوهري على العامل الجغرافي الذي يعكس الحقيقة والممارسة الفعلية لعلاقات التنمية لدى الاتحاد الأوروبي . والبلدان الهامشية التي تم استثناؤها من هذه الدراسة هي تلك البلدان التي اعتبرها البنك الدولي من البلدان ذات الدخل العالي أومن البلدان التي اعتبرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) من البلدان الأكثر تقدما بين البلدان النامية . والأكثر أهمية أننا لم نشمل أياً من بلدان شرق ووسط اوروبا أواياً من البلدان المستقلة حديثاً في هذه الدراسة على الرغم من أن عددا منها يلبي شرط أومعيار الدخل الفردي ثم ، وكما تمت الاشارة في مكان آخر من هذه الدراسة ، أخذت هذه البلدان حصة الأسد من المساعدات خلال التسعينيات . في الحقيقة ، إن الأولوية التي أعطيت لاعادة بنائها ألقت الضوء على المشاكل داخل توجه الاتحاد الأوروبي المجزأ تجاه التنمية العالمية ذاتها .

سياق البحث

لقد أصبح أمرا عاديا أن نلفت الانتباه الى التعقيدات التي تم ادخالها بواسطة منهج الأعمدة (Pillared Approach) الى صنع السياسة في الاتحاد الأوروبي في مرحلة ما بعد معاهدة ماستريخت . فالتسوية التي تمت فيما بين الحكومات في المعاهدة حول الاتحاد الأوروبي ، والتي أدخلت فكرة أعمدة السياسة التي تميز بين الكفاءات والصلاحيات من جهة وبين اساليب صنع القرار وفقا لقطاع السياسة ، هذه بلا شك ، فاقمت بدلا من أن تقلل من قدرة الاتحاد الأوروبي على التصرف كعنصر وحيد . فتحصين وتعقيم "السياسة الخارجية" باعتبارها العمود IIالذي يمثل صلاحيات الحكومات بموجب السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP)

ضيّقَ وبشكل مبالغ فيه مجال العمل لسياسة الاتحاد الأوروبي الأجنبية . وفي كل مثال تقريبا يكون العمود I الذي يمثل صلاحيات وكفاءات الجماعة لازما ومطلوبا لتطبيق السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة ووضعها موضع التنفيذ . هذه النتيجة لم تكن واضحة في أي مكان أكثر مما هي واضحة في العلاقات مع العالم النامي ، والتي توضح كون التجزئة غيرعملية بالاضافة الى تناقضات السياسة التي يمكن أن تنشأ . بالطبع ، كانت سياسة التمييز هذه ضرورية لاسباب مرتبطة بالمناقشات بين البلدان الأوروبية حول الاندماج ، والثمن الذي كانت غالبية الدول الأعضاء راغبة في دفعه وفقاً للحضور الخارجي المخفض للاتحاد الأوروبي . وبالنسبة لبلدان العالم الثالث ، فإن الفكرة القائلة بأن علاقات اوروبا مع الجنوب (وخاصة من خلال اتفاقية لومي) تشكل شيئاً آخر غير السياسة الخارجية ، هذه الفكرة تافهة ولكن من التفاهة أن الاتحاد الأوروبي يصر على الاحتفاظ بها .

والسياسة الأجنبة والأمنية المشتركة (CFSP) - وبشكل خاص المواقف والأفعال المشتركة - لابد أن تلوث نقاء أعمدة سياسة معاهدة الاتحاد الأوروبي . ولكن العلاقات ما بين الحكومات بالاضافة الى العلاقات التجارية في العمود الأول I بين الاتحاد والعالم النامي تبقى متميزة عن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة . والجدول المرافق يلقي الضوء على هشاشة حدود السياسة المقررة بموجب معاهدة الاتحاد الأوروبي . فسلسلة الأعمال والمواقف المشتركة للسياسة الأجنبية والأمنية المشتركة والقرارات مع البلدان النامية عالية واصبحت مركز الاهتمام الرئيسي لسياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية خارج البلقان واوروبا الشرقية . ففي عام ١٩٩٨ ، مثلا ، كان نصيب افريقيا (٦) ستة مواقع من بين المواقع المشتركة التي أتخذت من قبل الاتحاد الأوروبي والتي بلغ عددها (٢٢) اثنين وعشرين موقعا . كما كان نصيب آسيا (٥) خمسة مواقع أخرى : وارتبطت ثلاثةٌ من الأفعال

المشتركة بأفريقيا (ألن وسميث ، Allen & Smith ١٩٩٩ ، ص٨٩) . ولكن ، إنها فقط هذه المواقع والأعمال المشتركة التي يتم التعامل معها كسياسة خارجية بموجب إجراءات العمود الثاني II . ومشاكل التنسيق بين أهداف السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) وتلك التي تمت ممارستها من قبل الاتحاد الأوروبي وفقا للعمود الأول I تم التعامل معها في مكان آخر من هذا الكتاب . ويكفي أن نقول في هذه المرحلة أن وجود السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة تكمل وتعقد سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي .

الجدول ١ - ١ : توزيع الأفعال والمواقف المشتركة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة المتبناة خلال الفترة ١٩٩٧ - ١٩٩٩.

مركز اهتمام عمل لجنة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة .	العدد الاجمالي للأفعال والمواقف المشتركة
اوروبا الشرقية : أوكرانيا، روسيا، بلوروسيا، أفغانستان، ألبانيا، دول البلقان في جمهورية يوغسلافيا السابقة .	٦٤ (ثلاث واربعين منها تم توجيهها الى دول البلقان وجمهوريات يوغوسلافيا السابقة)
بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) وهي اثيوبيا - رواندا / البحيرات الكبرى - أفريقيا - الكونغو - سيراليون - أنغولا - نيجيريا	٢٩
بلدان نامية من غير رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) وهي : ليبيا - أندونيسيا - تيمور الشرقية - الشرق الأوسط - كوريا الشمالية - العراق - كوبا - ميانمار .	١٤
قضايا ذات موضوعات هامة : عدم انتشار الأسلحة النووية - الألغام المضادة للأفراد أسلحة ثنائية الغرض - الأسلحة البيولوجية	٢٢

المصدر: الشؤون الخارجية الأوروبية (١٩٩٨ - ١٩٩٩ - ٢٠٠٠) .

إن انهيار جدار برلين (والذي يصادف تماما الذكرى ١٠١ لميلاد جان مونيه) قد فعل لاعادة تحديد سياق سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي أكثر من أي حدث معاصر آخر . واصبح الشرق وليس الجنوب بؤرة الاهتمام الرئيسية لمساعدات التنمية المقدمة من قبل الاتحاد الأوروبي خلال التسعينيات . هذا السياق الجيوبوليتيكي الجديد القى بظلاله التي امتدت بشكل هام في عمق المستقبل على شكل توسيع . وفي العام ٢٠١٠ على أبعد تقدير قد يكون الاتحاد الأوروبي قد اتسع ليشمل ربما ١٠ أعضاء جدد وغالبيتها إن لم تكن كلها ستكون فقيرة نسبياً وفقاً للمستويات الحالية للاتحاد الأوروبي على الرغم من مساعدات التنمية المقدمة لها في التسعينيات . وتحت هذه الظروف فإن رغبة أوقدرة الاتحاد الأوروبي على مواصلة الدعم التنموي التقليدي أصبح موضع تساؤل. نتيجة لذلك ، وبينما تبدو المفاوضات لتوسيع الاتحاد الأوروبي، على أحد المستويات، مسألة داخلية محصورة بين الدول الأعضاء ، فإن الدلالات من جهة أخرى تحدد السياق الذي تقرر داخله العلاقات الحالية والمستقبلية مع العالم النامي . وربما يكون جزء من التوضيح خلف اصرار الاتحاد الأوروبي على اعادة تحديد اساس اتفاقية لومي قد اقترح بسبب سياق التوسيع .

وبالمثل ، فإن برنامج العام ٢٠٠٠ والمسائل المتصلة بمؤتمر ما بين الحكومات (IGC) ذات العلاقة بالاصلاح المؤسسي لها تأثير على سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية - ولوكان ذلك بشكل غير مباشر . فالحاجة للتحرك الى أبعد من تقييدات الاجماع نحوتصويت الغالبية له دلالات لكل العلاقات الخارجية . وبشكل خاص فإن التأكيد الجديد على التعاون المتسارع كأسلوب في صنع القرار يمكن أن يرى الاتحاد الأوروبي يتبنى طبقات مختلفة من العلاقات مع العالم النامي. لم يعد ضروريا بالنسبة للبلدان الخمسة عشرة لتجد إجماعاً لصياغة

السياسة . وقد تفضل مجموعة مركزية داخلية من الدول أن توسع نشاطها المشترك لإدخال سياسة أوربية جماعية أكثر اتساعاً . وبالطبع ، لا تستطيع مثل هذه السياسة أن تتناقض مع المكتسبات القائمة ، ولكن هذه المرونة بلا شك يمكن أن تعتبر كسياسة طليعية ممكنة وعندئذ يمكنها أن تحدد وبشكل ضمني اتجاه السياسة المستقبلية للاتحاد الأوروبي ككل . ومن الممكن أن التعاون المتسارع يستطيع ايجاد الاعتماد على الطريق و ذلك بايجاد مستوى جديد من السياسة الجماعية للمجموعة المركزية من الدول تقود في النهاية الى واقع راهن للسياسة المستقبلية الجماعية الجديدة بالنسبة لجميع الدول الأعضاء . هذا الاتجاه يمكن تطبيقه - على الأقل نظريا- على المبادرات في سياسة التنمية . وكما أظهرت التوسيعات السابقة فقد كان لبلدان الاتحاد الأوروبي الشمالية والجنوبية وجهات نظر مختلفة حول سياسة التنمية ، ويبدو ممكنا تماما أن البعد الشمالي يمكن ان يستخدم التعاون المتسارع لتطوير سياسة تنمية جماعية لعدد أصغر من الدول . وهذه الامكانية تؤثر على سياق صناعة القرار في الاتحاد الأوروبي . والاستخدام السابق للاجماع باعتباره كابحا للسياسة ، ان لم يكن غير لازم كتهديد ، فإنه لم يعد حق نقض مطلق .

وبالانتقال من المواضيع الأوروبية الداخلية التي تساعد على صياغة وجهات النظر حول التنمية ، هناك مجالان أوحلبتان خارجيتان هامتان تقيدان سياسة الاتحاد الأوروبي : هما منظمة التجارة العالمية (WTO) ومبادرات تخفيض الدين العالمي . لقد أظهر اجتماع منظمة التجارة العالمية الفاشل في سياتل عام ١٩٩٩ طبيعة تشابك العلاقات بين برنامج الاتحاد الأوروبي وبرنامج منظمة التجارة العالمية واظهر أهمية ادخال مواضيع التنمية كملمح مركزي من ملامح التحرر العالمي . ومهما كانت المبادرات المستقلة التي قد يرغب الاتحاد الأوروبي في تقديمها حول سياسة التنمية ، فإن هذه المبادرات لا بد أن تكون متفقة مع قواعد منظمة التجارة العالمية ومنسجمة مع تطلعات البلد النامي . وكما أظهرت مسألة الموز في نهاية

التسعينيات ، فإن السياق العالمي لمؤسسات منظمة التجارة العالمية يعتبر عائقاً واضحاً ومشروعا لتشكيل أوصياغة سياسة الاتحاد الأوروبي . وبالمثل فإن مبادرة السبعة الكبار (G7) عام ١٩٩٨ / ١٩٩٩ حول تخفيض الدين العالمي لمجموعات من الدول النامية ساعد على تشكيل وبروز موقف مشترك للاتحاد الأوروبي حول المسألة . وهكذا فإن الأطر المؤسسية خارج تلك التي تعود للاتحاد الأوروبي كان لها تأثير - وسوف يستمر هذا التأثير - على اتجاه وتطبيق سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي وبشكل محدد .

ويمكن اضافة أمثلة اخرى الى هذه القائمة من العوامل الداخلية والخارجية - الاجماع الدولي حول الفقر والبيئة وتنمية المرأة بشل خاص . وعلى أي حال فإن النقطة الهامة على الأقل من وجهة نظر هذه الدراسة هوان للسياق أهميته الواضحة . فعلى الرغم من كون الاتحاد الأوروبي أكبر الكتل التجارية في العالم ولديه خبرة خمسين عاما من العمل الجماعي ، فإنه لم يستطع أن يتصرف بطريقة ذاتية ولكنه ، مثل كل العناصر الدولية الأخرى ، تعرض للقيود بسبب سلسلة متعددة من السياقات داخل الاتحاد الأوروبي وعلى المستوى العالمي .

باختصار وبايجاز مسائل الموضوع أوالسياق . لم تكن سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية تعمل في فراغ - سواء على المستوى النظري أوالعملي . لقد تعرضت خيارات السياسة للاعاقة والتقييد من قبل السياقات المتنوعة (داخلية وخارجية وعالمية) التي يعمل ضمنها الاتحاد الأوروبي . ولهذه النتيجة العامة دلالات هامة للسياسة ، ولخص هذا القسم عددا من السياقات الخاصة التي أثرت على علاقة الاتحاد الأوروبي مع العالم النامي (مثل السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) والتوسيع وبرنامج عام ٢٠٠٠ ، ومنظمة التجارة العالمية ومبادرات الدين العالمي) .

الأهداف والتحديات : مركز اهتمام الدراسة .

مهمة هذا النص استكشاف هذا التنوع في العلاقات - تاريخياً ومؤسسياً وبمصطلحات السياسات المعاصرة - وتقديم نظرة شاملة تحترم تفرد كل قطاع من قطاعات السياسة ، وتشير ، حيث يكون ذلك قابلا للتطبيق ، الى الجوانب المشتركة في علاقات الاتحاد الأوروبي العالمية مع العالم النامي . لقد كان هذا التوتر الخط الناظم لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث حتى هذا التاريخ ، والاصلاحات الأخيرة كانت جزئياً مصممة للتعامل مع مسألة التنوع .

جانب من الاندماج ؟

يكون التركيز الأولي على عملية صنع السياسة لدى الاتحاد الأوروبي . ويتم التأكيد بشكل خاص على الصلة بين الاندماج الداخلي للاتحاد الأوروبي والعلاقات الخارجية . والمناقشات التي تنادي بوحدة أعمق وعملية الاندماج ليست مقصورة فقط على السوق الأوروبية الواحدة وبرامج الوحدة النقدية ، إنها توجه وتؤثر على السياسات المتخذة تجاه العالم الخارجي . وعلى المستوى النظري المبسط ، يفترض هذا التحليل أن هناك فيضاً بسيطاً من مستوى الاندماج الاقتصادي والسياسي داخل الاتحاد الأوروبي الى منطقة سياسة التنمية . فالعمل الجماعي الخارجي يعتمد على الإرادة السياسية للصفوة المختارة في الاتحاد الأوروبي ، وبدون موافقتها تكون اعادة صياغة السياسة مستحيلة ، إذا أخذنا بالاعتبار شخصيتها داخل العلاقة بين الحكومات . ليست غاية هذا الكتاب تقديم وصف تفصيلي لكل علاقة ثنائية بين الاتحاد الأوروبي وأي بلد نام أوحتى أن يقدم دراسة شاملة للمعاهدات والاتفاقيات المتنوعة . إنه بالأحرى يقدم تحليلا للأفكار ونظرة تضع سياسة التنمية في الجدل الأوسع حول الاندماج . (انظر الفصل التاسع لمناقشات أكمل لهذا التطبيق النظري) وحيثما تناقش أمثلة وحالات محددة في فصول مختلفة ، فإنها على سبيل التوضيح لمسائل أكثر عمومية .

حالة للتبعية ؟

السؤال الأساسي الذي تتم مواجهته في هذا التحليل هو : الى أي حد يجب أن تكون هناك سياسة تنمية للاتحاد الأوروبي ؟ ماذا يستطيع الاتحاد الأوروبي أن يفعل - في ما يخص التنمية - أفضل من الدول الأعضاء ؟ وهل يمكن ممارسة سياسة تنمية أكثر فعالية على المستوى الثنائي بين الدول الأعضاء وبلدان العالم الثالث مباشرة مما تمارس جماعيا على مستوى الاتحاد الأوروبي ؟ وببساطة لكن بشكل أكثر إستفزازاً ، هل سياسية التنمية حالة من التبعية ؟ مفهوم التبعية (Subsidiarity) ، الذي تم ادخاله في معاهدة ماستريخت اعتبر بشكل تقليدي (وبشكل قانوني) محصورا أو مقصورا على المناقشات حول الكفاءات والصلاحيات السياسية الداخلية في الاتحاد الأوروبي . وفسرت التبعية من وجهة نظر قانونية كإحدى متطلبات سياسة الاتحاد الأوروبي الضرورية وتطبق فقط حيث تكون هناك مزيّة أوايجابية واضحة تتفوق على تطبيق هذه السياسة على المستوى الثنائي من قبل الدول الأعضاء بشكل فردي . وعلى بروكسل أن تبين أن الاشياء يمكن تنفيذها بشكل أفضل اذا تم تنفيذها بشكل جماعي مما لو تم تنفيذها بشكل منفصل من قبل الحكومات . وكان هذا المفهوم ذا اشكالية وبدرجة كافية ضمن سياسات الاتحاد الأوروبي الداخلية ، أما في العلاقات الخارجية ، سواء العلاقات ما بين الحكومات أم العلاقات على مستوى المجموعة ، فالصعوبات تم تضخيمها .

وعلى أي حال فإن المبدأ (على الأقل في معناه العام إن لم يكن في معناه القانوني الدقيق) له علاقة بالنقاش الدائر الآن حول العلاقات الخارجية . ويقع العبء على الاتحاد الأوروبي ليظهر أن الاتحاد الأوروبي أفضل في تنفيذ وتقديم سياسة التنمية الى العالم الثالث من الدول الأعضاء . واذا لم يكن من الممكن توضيح هذا الأمر ، يمكن بروز اعادة سياسة التنمية الى المستوى الوطني(-Rena tionalization) ، الاتجاه الذي ينسجم مع التأويل العام للحكومات لمفهوم

التبعية. فالتحدي اذا هوإلى أي مدى يستطيع الاتحاد الاوروبي أن يظهر دورا متميزا لنفسه في سياسة التنمية بالاضافة الى كونه متفوقا على دور الدول الاعضاء ؟ وفي حين أن سياسة التنمية سوف تستمر في كونها منطقة للصلاحيات والالتزامات المختلطة بين الدول الاعضاء والاتحاد الاوروبي ، فان الاتجاه الاخير كان يميل الى زيادة دور الاتحاد . ومع ذلك ولتجنب الازدواجية فان الاتحاد الأوروبي بحاجة الى تاسيس دور متميز في سياسة التنمية ومنفصل عن ذلك الذي تديره الدول الاعضاء. وكما اقترح موظف كبير في المفوضية ،ان هناك القليل من الحكمة في أن أوروبا تدير البرنامج السادس عشر من أجلها (اشارة الى ١٥ برنامج تديرها الدول الاعضاء والبرنامج السادس عشر يديره الاتحاد الأوروبي) . وتستطيع الدول الأعضاء أن تختار بين أن تقدم مصادرها على المستوى الثنائي أوان تقدمها من خلال نظام الاتحاد الأوروبي . ما هي المزايا الواضحة التي يستطيع ان يقدمها طريق الجماعة ؟ ومن وجهة نظر تاريخية ، ما كان ناقصا هو المنهج المتماسك والمقبول الذي يستطيع ان يحدد ما هي جوانب التعاون التنموي التي من الأفضل أن تتم ثنائياً من قبل الدول الأعضاء، وما هي الجوانب التي من الأفضل أن تتم جماعياً على مستوى الاتحاد .

وفي بعض الجوانب ، يقدم الاتحاد الأوروبي مساهمة فريدة للمساعدات التنموية . أولاً : حاول الاتحاد الأوروبي من خلال اتفاقية لومي ان يقدم درجة اكبر من المساواة في علاقات التنمية أكثر مما قدمت الدول الأعضاء من خلال الاجراءات الثنائية التقليدية . ثانياً: وبفضل الضغط الذي مارسه البرلمان الأوروبي، بادرت أوروبا الى سياسة ونقاش حول عدد من مسائل التنمية مثل المرأة والتنمية ، والعناية الصحية المتنامية ، ومشكلة مرض نقص المناعة المكتسبة (AIDS) والبيئة والتنمية واللاجئين . ثالثا : تميل الفلسفة المنطلقة من القاع نحوالأعلى الى التأكيد على التعاون مع المنظمات غير الحكومية (NGOs) باعتبارها الوسيلة المناسبة لتقديم

المساعدات الخاصة بالتنمية . وفوق كل شي ، يمكن القول أن سياسة الاتحاد الأوروبي في مجال التنمية تضيف قيمة ولوبسبب حجم المساعدات في مناطق مثل المساعدات الغذائية الطارئة ومن خلال اعتمادات اتفاقية لومي . ومع ذلك ، وبشكل عام كان هناك صَمْتٌ أصم في الماضي جواباً على الأسئلة حول دور أوروبا المنفصل (المتميز) في مجال التنمية وما هي عناصر السياسة التي من الأفضل ان يتم التنسيق بينها على مستوى الاتحاد الأوروبي . وفي عام ٢٠٠٠ فقط بدأت المفوضية أخيراً في التعامل مع هذه القضية الاساسية .

وفي حين تعدد المادة (١٣٠) من المعاهدة الملامح المتميزة لسياسة الاتحاد الأوروبي الخاصة بالتنمية ، فهذه حالياً ليست مناطق خاصة : ومع ذلك، فإنه من الممكن أن تقدم دليلاً مرشداً للتقسيم بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيما يخص قطاعات السياسة في المستقبل . وطرح العديد من الاقتراحات حول تحديد وتعريف دور متميز للاتحاد الأوروبي على الطاولة . وعلى سبيل المثال ، يستطيع الاتحاد الأوروبي أن يركز اهتمامه بشكل أولي على تخفيف الفقر (كما تم طلب ذلك في معاهدة الاتحاد الأوروبي) . وسوف يرى هذا التوجه الجذري مساعدات الاتحاد الأوروبي تركز على البلدان الأقل نمواً، تاركةً علاقات الدول الأعضاء الثنائية تغطي البلدان النامية الأخرى . وهذا التقسيم يتضارب مع علاقات الخمس والعشرين سنة الماضية التي تمت وفقاً لاتفاقية لومي التي جمعت كل نماذج البلدان النامية معاً تحت اتفاقية واحدة . إن أي تفكيك لاطار رابطة بلدان الكاريبي وافريقيا والمحيط الهادي (ACP) سوف يتطلب تعاونا هاما من الدول الأعضاء ونية حسنة من أجل جسر الفجوات الناتجة . من الواضح أن هذا يمس المسألة المركزية حول دور المجلس . وتقترح برامج الحكومات أنه لن يتم بسهولة إنجاز توسيع صلاحيات سياسة الاتحاد الأوروبي ولا إعادة توزيع الصلاحيات بين الاتحاد والدول الأعضاء . وطالب آخرون الاتحاد الأوروبي أن يلعب دور " تاجر الجملة " لمساعدات التنمية

(و ذلك بدعم بنية التنمية) في حين تتصرف الدول الأعضاء كبائع تجزئة (بالمفرق) في الأسواق المحلية (في الواقع يطبقون برامج محددة على الأرض) . ويؤكد اقتراح آخر على الشرطية المتعلقة " بالديمقراطية " وسيادة القانون . . . . . وحقوق الانسان والحريات الاساسية " كصلاحية متميزة لسياسة الاتحاد الأوروبي . وهكذا، مهما كانت العلاقات الثنائية ، فانها ستكون محكومة بتعريفات على مستوى الاتحاد الأوروبي لحقوق الانسان وشرطية الديمقراطية . وعملية مكتب الجماعة الأوروبية الانساني (ECHO) تضيف المزيد من المصداقية لهوية أوروبا المدنية الانسانية . وعلى أي حال ، فالاجماع الحالي يتجه الى منظمات موازية لتوجد بدلاً من ايجاد دور خاص و وحيد للاتحاد الأوروبي . والعقلانية وليس الازدواجية قد تكون لصالح البلدان النامية في عالم ما بعد اتفاقية لومي . هذه وافكار أخرى سوف تستكشف بتفصيل أكبر في الفصول التالية .

إختياري أم أساسي ؟

مواجهة هذا السؤال الأساسي - هل يحتاج الاتحاد الأوروبي الى سياسة تنمية ؟ - أمر جوهري . وهل مثل هذه السياسة مجرد توسع اختياري لعملية الاندماج ، مثل السياسة الاجتماعية أوالإقليمية، أم أنها مهمة مركزية ، أوحتى التزام ديمقراطي ؟ اننا لا نستطيع ان نأخذ ضرورة سياسة التنمية أبعد من الإطار الفني المؤسس من قبل السياسة التجارية المشتركة . وعلى أي حال فإن هناك عدداً من الأسباب الإيثارية ذات المنفعة الذاتية (الأنانية) تقترح أن سيـــاسة التنمية ليست اختيارية وانما اساسية بالنسبة لعملية الاندماج الأوروبي ولدور الاتحاد الأوروبي العالمي .

ومن بين الدوافع المرتكزة على المصلحة الذاتية الرغبة في تجنب حالة عدم الاستقرار الناتجة عن الهجرة المتزايدة (الى الاتحاد الأوروبي) وأزمات اللاجئين . وفي حين أن شعار " اوروبا فقط للأوروبيين " ليس من سياسة الاتحاد الاتحاد

الأوروبي ، فإن تحسين مستويات المعيشة للعالم الثالث قد يخفض الجاذبية الاقتصادية للهجرة (بنوعيها الشرعي وغير الشرعي) الى أوروبا الغربية. وتبقى صيانة المصادر الطبيعية أحد العوامل ، على الرغم من أنه قد انخفض منذ انهيار الاتحاد السوفياتي . ومع فتح الأسواق والمصادر الطبيعية في مجال تأثير الاتحاد السوفياتي السابق لم يعد الاتحاد الأوروبي يعتمد بشكل حصري على البلدان النامية من أجل بعض المنتجات والمواد الخام . وحافز آخر يمكن العثور عليه في دعم الاتحاد الأوروبي لاستغلال أسواق التصدير والدعم العام للتجارة الحرة العالمية . وكما تمت المناقشة في مكان آخر من هذا الكتاب ، فإن الاتحاد الأوروبي ملتزم بدمج بلدان العالم الثالث في نظام التجارة العالمي ، ولكن من المفضل على أساس التجارة الحرة على الرغم من شكوك العالم الثالث . واخيراً ، لقد كان لدى الاتحاد الاوروبي ومنذ فترة طويلة ، الرغبة في أن يبرز كعنصر عالمي - على المستوى الاقتصادي والسياسي . وبرنامج التنمية يسمح له بأن يلعب مثل هذا الدور السياسي من خلال قوته الاقتصادية باعتباره الكتلة التجارية الأكبر في العالم .

والأكثر إيثاراً وغيرية ، أن سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية تعكس ايمانه بالديمقراطية . فالتطبيق الواسع للشرطية المتعلقة بحقوق الانسان ، والحكم الصالح والديمقراطية يجب ألا يساء تأويله على أنه فرض للقيم الأوروبية على البلدان النامية المترددة . وبشكل نموذجي، فإن البلدان النامية ترحب بهذه الشرطية لأنها تستطيع أن تساعدها على ضمان وتوسيع الممارسات الديمقراطية في الداخل . وبالمثل، فإن سياسة الاتحاد الأوروبي تشجع وتدعم التكامل الاقليمي في العالم النامي . وحتى تحت المظلة السابقة لاتفاقية لومي ، كانت هناك بنود لدعم مشاريع التكامل الاقليمي، مثل جماعة التنمية في أفريقيا الجنوبية (SADC) . وبشكل واضح فإن لدى الاتحاد الأوروبي التزام فلسفي بالتكامل ، باعتباره الصيغة الأكثر تقدما في العالم للتعاون الاقليمي ، ولكنه سوف يكون من الفظاظة بمكان أن ينظر

الى هذا باعتباره حافزا انانياً . إن السبب أولاً ايثاريُ. واخيراً هناك الافتراض (الذي تم الحديث عنه سابقاً) بأن اندماج أوروبا الداخلي لا يمكن ان يتم التعامل معه في عزلة رائعة ولكنه مرتبط بشكل لا مناص منه مع علاقاتها الخارجية . إن لما يحدث داخل عملية الاندماج الأوروبي صدى أساسياً أوتاثيرات اساسية على العالم النامي - إقتصادياً وإجتماعياً وبيئياً . والمضاعفات الناتجة عن فشل السوق الواحدة أوالوحدة النقدية سوف لن تكون محصورة أومقتصرة على أوروبا وحدها : سوف يكون لها تأثير مباشر على اقتصادات العالم النامي الهشة . ولذلك فإن تنمية العالم الثالث مرتبطة بشكل محكم ، لا فكاك منه ، مع النجاح الداخلي للاندماج الأوروبي .

ويرى البعض ، بالطبع ، أن سياسة التنمية ليست سياسة أوروبية "مركزية" بالمعنى الذي يستعمل لوصف السياسة الزراعية المشتركة (CAP) أوالسوق الواحدة. و في حين أننا لا ندافع عن فكرة إعادة سياسة التنمية إلى المستوى الوطني renationalization (وفقاً للتأويل الدقيق لمفهوم التبعية)، سوف يصبح أحد قطاعات السياسة في الاتحاد الأوروبي الذي قد ينطبق عليه، وبشكل مناسب، مفهوم التعاون المتسارع . لقد تم ادراك هذا كطريقة أواسلوب لتمكين تلك البلدان الراغبة في - والقادرة على - فعل ذلك لتتقدم الى الأمام نحوالاندماج الأوروبي الكامل بسرعة أكبر من الآخرين . وهكذا فإن سرعة عملية الاندماج لم تعد تقررها الدولة الأكثر بطأً ، وبشكل هام، مثل هذه المرونة سوف تمكن صيغ اقرب من التعاون ، والتي قد تتم فقط خارج إطار المعاهدة، لتبقى تحت مظلة المعاهدة. وعلى سبيل المثال فإن الدول الشمالية وضعت بشكل تقليدي تأكيدا على برنامج التنمية أكثر من الدول الاخرى في الاتحاد الأوروبي . وفي سياق ما بعد اتفاقية لومي ، كان على الدول الأعضاء إما أن تنقسم فيما بينها وبشكل أساسي حول خيارات السياسة أوأن تخفض محتوى القرار الذي يتم تبنيه فيما يخص سياسة

التنمية . وقد ترغب الدول الشمالية وآخرون في دعم أوتسريع سياسة التنمية من خلال آلية المرونة . ولذلك فإن عدداً من الدول سوف يوسع السياسة الأوروبية أثناء العمل وفقاً لاطار المعاهدة (ضمن الملحق الالزامي الذي ينص على أن أي نشاط مثل هذا كان منسجماً مع مكتسبات الجماعة ومع سياسة الجماعة الأوروبية الحالية) . وفي حين أن محتوى مثل هذا " التعاون المتسارع " بالاضافة الى عدد من البلدان المشاركة غير معروف، فإن سياسة التنمية في المستقبل قد تصبح نظرياً مرشحاً غير متوقع لاستخدام التعاون المتسارع - وربما هذه حالة من الفائض النظري أو العملي ؟

يقدم هذا النص بدافع الضرورة وصفاً عملياً للتطور التاريخي لسياسة الاتحاد الأوروبي تجاه العالم الثالث ، ومع ذلك فإنه يقدم أكثر من معلومات مكررة ووصفية وترديد إحصائي للمعلومات التي يسهل العثور عليها في مكان آخر . (انظر ليستر ١٩٩٧ وغريلي ١٩٩٣) . يقدم النص مناقشات فكرية ونظرية تزودنا بسياق لتحليل سياسة الاتحاد الأوروبي . ومن الواضح أن إصلاح إتفاقية لومي فكرة هامة، ولكن كما تمت المناقشة أعلاه ، فإن سياسة الاتحاد الأوروبي نحو البلدان النامية بلغت حداً أبعد من تلك الإتفاقية المرتكزة على المعاهدة مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . إن نقاط القوة ونقاط الضعف في سياسة الاتحاد الأوروبي (في المحتوى والمجال) هي محور هذا التحليل .

التغير والإصلاح والتنوع:

لا يوجد موعد مثالي للكتابة حول الاتحاد الأوروبي ، إنه يتطور باستمرار ومعرض لأهواء التغير الانتخابي في الدول الأعضاء . ونفس الشيء صحيح فيما يخص سياسة اوروبا مع العالم الثالث . فقد شهد العقد الاخير من القرن العشرين تغيراً كونياً هائلاً : إيديولوجي واقتصادي وإستراتيجي . وتركت هذه التغيرات تأثيراً مباشراً على مدركاتنا وتوقعاتنا حول العالم النامي . ومنذ منتصف

التسعينيات ، كانت سياسة الاتحاد الاوروبي التنموية في حالة تدفق متواصل وسوف تستمر في التطور في الالفية الجديدة. وبالتالي يقدم هذا النص المناقشات التي صاغت وشكلت خيارات السياسة الجديدة ويعرض معايير واسعة سوف توضع ضمنها تغيرات المستقبل وتفسر . لماذا تعهد الاتحاد الأوروبي بهذا التقييم الكامل لإطار التنمية الخاص به في نهاية القرن العشرين ؟ والمبرر وراء هذا الاصلاح بدأ بعدم رضى متزايد عن بنى إتفاقية لومي . لقد كانت الدوافع متنوعة لكنها أصبحت بسبب تراكمها ملزمة، على الأقل من وجهة نظر أوروبية .

أولاً : كان هناك سجل للمساعدة الأوروبية حتى هذا التاريخ . قليل من بلدان اتفاقية لومي-إن كان هناك أي منها -شهد تحولاً جذرياً في كيانه الإقتصادي، والاعتماد على الغير وعدم الاستقلال استمر في تحديد علاقاتها مع أوروبا . ثانياً، وكما تمت الملاحظة سابقاً، فإن التفضيلات والموارد التي أعطيت إلى بلدان أوروبا الشرقية والوسطى كانت إلى حد كبير على حساب بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي، فالكعكة لم تزددْ بشكل كافٍ لتلبي حاجة كلا الطلبين . ثالثاً : بدأت منظمة التجارة العالمية (WTO) بالقاء نظرة ناقدة بشكل عام على إتفاقيات التفضيل ، وبشكل محدد فيما يخص تفضيلات إتفاقية لومي الحالية (والتي حصلت على تنازل منظمة التجارة العالمية لوقت محدد) وترى أن هذه التفضيلات لا تتفق مع الاتجاه نحوالاسواق المفتوحة . واستجابةً لذلك، كانت مفوضية الاتحاد الاوروبي نشيطة في دعم فلسفة التجارة العالمية الحرة . رابعاً وربما بشكل متناقض ، فإن أرقام التجارة تشير إلى أن الموقع ذا الامتياز لبلدان إتفاقية لومي وقيمة المعاملة التفضيلية قد تآكلت بشكل هام منذ عام ١٩٨٩ . وبلدان إتفاقية لومي لم تعد على قمة " هرم الامتياز " . وإضافة لذلك فإن كثيراً من بلدان آسيا قد تفوقت بشكل أساسي على هذه البلدان الاعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) على الرغم من أنها لا تتمتع بامتيازات أو تنازلات .

واخيراً فقد عكست صيحات الإصلاح إعترافاً متنامياً بالتنوع داخل ما يسمى العالم النامي والاختلافات الواضحة في النطاق الجغرافي للاتحاد الأوروبي . لقد أصبح صعباً بشكل متزايد توضيح ما هي المصالح المشتركة التي ربطت بلدان إتفاقية لومي معاً أوميزتها عن غالبية البلدان النامية التي ليست أعضاء في هذه الإتفاقية . لقد كانت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) إسماً لمجموعة من الدول ولكنها أصبحت بشكل متزايد تنطوي على مفارقة تاريخية. وترى سكرتارية رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) أن السبب الرئيسي وراء هذا التجمع هو اكثر من ماض مابعد استعماري مشترك وان الحجم الكبير في هذه المجموعة يقدم بعض المزايا التفاوضية (بالنسبة للمجموعتين : رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي والاتحاد الأوروبي) . ومع ذلك فإن وجود البنود الإقليمية داخل إطار إتفاقية لومي عمل على تأكيد التنوع للحاجات أكثر من زيادة سرعة التماسك لجماعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي. وبشكل متزايد أصبح التنوع والإختلاف الصيحة العالية من أجل برنامج جديد لسياسة التنمية .

تحديات المستقبل:

يشير هذا النص الكثير من تحديات المستقبل التي تواجه سياسة الاتحاد الاوروبي نحوالعالم الثالث بعد العام ٢٠٠٠ . الأول هومسألة تمويل التنمية . إلى أي مدى يمكن إعادة توزيع المساعدات المالية وتفضيلات التجارة ونقلها من بلدان وسط وشرق أوروبا واعادتها إلى دول العالم الثالث النامية حسب التعريف التقليدي ؟ وزيادة الدعم الشاملة ليست خياراً. ثانياً: تفترض الدروس التي تم الحصول عليها من التوسيعات السابقة أن الموجة القادمة من العضوية سوف تؤثر على سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية: فالوضع الراهن ليس قابلاً للاستمرار . ثالثاً: وضمن السياق المتغير سوف تكافح بعض الدول الأعضاء من أجل الابقاء على وحماية علاقاتها التاريخية الخاصة مع بلدان بعينها أومع مناطق نامية . إن

إقامة التوازن بين هذا وبين المزيد من مسائل الإصلاح العامة قد يبدومثيراً للنزاع، وخاصةً بالنسبة للفرنسيين والبريطانيين . رابعاً : ستؤثر التيارات العالمية على خيارات سياسة الاتحاد الأوروبي . لأن أي علاقة تجارية جديدة مع العالم النامي يجب ان تكون منسجمة مع ضوابط منظمة التجارة العالمية (WTO). والنزاع في التسعينيات حول أفضليات إتفاقية لومي بالنسبة للموز هي دلالة واحدة صغيرة على البيئة الجديدة التي يجب على سياسة الاتحاد الاوروبي أن تتم ضمنها . خامساً: وله صلة بما سبق، إنه التحرك نحو الإقليمية على مستوى العالم الذي يستدعي إعادة النظر ببنية علاقات التنمية لدى الاتحاد الأوروبي . وربما يكون التحدي الأكبر في تمييز الاتحاد الأوروبي بين مستويات ونماذج من البلدان النامية وتمييز بين بلدان تمت معاملتها حتى العام ٢٠٠٠ بالتساوي على الرغم من الاختلاف الواضح في مستوى تطورها . سادساً : سوف يكون الإطار العام للعلاقات ذا إشكالية . هل سيتم الحفاظ على مبدأ عدم التبادلية (ولوكان لمجموعة منخفضة من البلدان) أم يجب تطبيق فلسفة مناطق التجارة الحرة (FTAs) بشكل موحد وبغض النظر عن مستوى التطور؟ وأخيراً، وكما حدد في إتفاقيات ماستريخت وأمستردام ، فإن تخفيف الفقر هوالهدف لسياسة التنمية . وعلى أي حال ، هل زود الاتحاد الأوروبي نفسه بسياسات ووسائل كافية ومناسبة لهذه المهمة الطموحة ؟ وببساطة، هل هذا الهدف الانساني لسياسة التنمية قابل للانجاز ؟

وكما هوالحال في معظم مناطق سياسة الاتحاد الأوروبي ، فالتنمية والعلاقات مع العالم الثالث تجمع عدداً من قطاعات السياسة المنفصلة وغير المترابطة وعناصر مؤسسية . وعلى سبيل المثال ، إنه يتصل بعلاقات التجارة الخارجية بشكل عام بالإضافة إلى علاقات إتفاقية لومي بشكل محدد : فقد ازداد دور مكتب الجماعة الأوروبية الانساني (ECHO) بشكل كبير بينما استخدمت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) بشكل متقطع لانجاز أهداف سياسة التنمية .

وبالتالي ، فإن صلاحيات العمود I في الجماعة الأوروبية تستخدم بالترابط مع إجراءات العمود II ما بين الحكومات . والعناصر الفاعلة تشمل الدول الأعضاء في المجلس والبرلمان الاوروبي والمفوضية (والتي تقسم الصلاحيات الخاصة بسياسة التنمية بين خمس مديريات عامة على الأقل) . وكما تم الاستكشاف في الفصول التالية ، وفي حين أن لهذا التنوع نقاط قوة ونقاط ضعف ، فإن مشاكل التنسيق والتكامل بلا شك سوف تتفاقم بسبب هذا الانتشار .

والعلاقة بين السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) وسياسة التنمية مثال واضح لهذه المشكلة . فمعاهدة ماستريخت تطلب ارتباطاً على الرغم من البنية ذات الأعمدة التي تفصل سياسة التنمية عن السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) التي هي من اختصاص اجتماع الحكومات . والمادة Cمن الشروط المشتركة صريحة :

" على الاتحاد بشكل خاص أن يضمن الانسجام بين نشاطاته الخارجية ككل في سياق علاقاته الخارجية والأمن والإقتصاد وسياسات التنمية . ويجب أن يكون المجلس والمفوضية مسؤولين عن تأمين مثل هذا الانسجام وعليهما أن يضمنا تطبيق هذه السياسات كل في مجال سلطاته " .

فالتحدي يكمن إذاً في إيجاد التوازن بين عدد كبير من أهداف أوروبا الخارجية وبين المسؤوليات . وسياسة التنمية بمعناها الواسع هي جزء من شخصية السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة لدى الاتحاد الأوروبي وإحدى أدواتها . والأعمال المشتركة ، على سبيل المثال ، يمكن أن يكون لها دلالات تنموية : فالأعمال المشتركة التي تمت في الفترة ١٩٩٣ -١٩٩٥ في جنوب أفريقيا تقدم توضيحاً جيداً لهذه العلاقة . ويحتاج الاتحاد الأوروبي ، باعتباره عنصراً دولياً ، شبكة شاملة من السياسات الخارجية تشمل التجارة والبيئة والتنمية كما تشمل أيضاً مسائل السياسة الخارجية المعترف بها تقليدياً . وانجاز التنسيق والتماسك والتكامل

بين وعبر هذه القطاعات داخل الاتحاد يعتبر مهمة عملاقة (وإحدى المهام التي تم الإتفاق حولها في " إصلاحات " ماستريخت). ولكنها أيضاً مهمة جوهرية ، وكما تم الافتراض سابقاً، فهي مرتبطة وبشكل لا يمكن تجنبه بالجدل حول الاندماج ذاته . وفي مثل هذا السيناريو فإن سياسة التنمية لا يمكن أن تكون ترفاً إضافياً ولكنها تشكل لب مكونات العلاقات الخارجية الأوروبية ولب السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة.

فصول الكتاب:

ما بقي من هذه المقدمة يقدم موجزاً لفصول الكتاب ، كل على حدة . وفي حين يركز كل فصل على مساحة محددة من سياسة أوروبا التنموية فإن المواضيع والأفكار المطروحة في هذه المقدمة تتخلل المناقشات . لقد حدد الاتحاد الأوروبي لنفسه مهمة الإصلاح الأساسي لعلاقاته مع العالم الثالث . عندئذ يكون مشروعاً وضرورياً أن نتساءل إذا كانت هذه الإصلاحات مرتكزة إلى فلسفة متماسكة أم أنها تمثل سلسلة من التسويات السياسية المنفصلة التي تفعل القليل للوصول إلى مفهوم مجرد لسياسة التنمية . لماذا يجب أن تكون هناك سياسة للاتحاد الأوروبي ؟ ماذا يجب ان يكون محتواها ؟ وكيف يمكن تنفيذها ؟ ومن هم العناصر الفاعلون؟ وبشكل أساسي ، كيف يمكن تمويلها ؟ هذه كلها مسائل مركزية وهامة تتطلب التحليل .

يقدم الفصلان الأول والثاني ايجازاً تاريخياً وجغرافياً لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث . وهنا يكون المبدأ في تقسيم الموضوع إلى جزئين مختلفين أحدهما علاقات الاتحاد الأوروبي مع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) والبلدان النامية الأخرى (في أسيا وأمريكا اللاتينية) مع فصل مستقل مكرس لكل من هاتين المجموعتين . فالفصل الأول يدرس اصول ودوافع ومحتوى سياسة التنمية لدى اوروبا تجاه رابطة بلدان افريقيا والكاريبي

والمحيط الهادي ويقارن الفترة المبكرة من العلاقات (إتفاقية ياوندي) مع إتفاقيات لومي المتتالية . ويستكشف الفصل الثاني العلاقات الأولية نسبياً مع أمريكا اللاتينية (وبشكل خاص مع بلدان السوق الجنوبية المشتركة MERCOSUR وتلك العلاقات مع أسيا (من خلال رابطة شعوب جنوب شرق أسيا ASEAN وعملية اللقاء الأسيوي الأوروبي ASEM كليهما) وتمت دراسة الإطار العام للعلاقات والتجارة والمساعدات ، ملقين الضوء على نقاط الاختلاف ونقاط التشابه في علاقات الاتحاد الأوروبي مع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ACP .

ويدرس الفصل الثالث بعض المناقشات المقترحة في الفصول السابقة . فهو يتفحص العلاقات المؤسسية التي تشكل بنية الحوار بين الاتحاد الأوروبي والعالم الثالث بالإضافة إلى عمليات صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي التي تصوغ وتشكل سياسة التنمية . وتمت مقارنة الإصلاحات الداخلية المتخذة من قبل مفوضية برودي مع بنية مفوضية سانتر خلال الفترة ١٩٩٥ -١٩٩٩ . وتمت مراجعة إدارة المفوضية لبرنامج المساعدة الخارجية والأسباب الباعثة على إعادة تنظيم المديريات العامة . ويختتم الفصل الثالث بمناقشة مكتب الجماعة الأوروبية الانساني (ECHO) ودور المساعدات الانسانية . والمناقشة الرئيسية في هذا الفصل هوان البنى الإدارية البائسة والتنفيذ البائس أعاقا تنفيذ سياسة التنمية وان الإصلاح البنيوي شرط مسبق وضروري لسياسة أوروبية تنموية أكثر فعالية في المستقبل. ويناقش الفصل الرابع القيم والآثار والنتائج المنبثقة عن جانبين هامين ومحددين هما : التكاملية والشرطية . لقد أصبحت التكاملية مبدأ مرشداً لتنظيم كل قطاعات السياسة في الاتحاد الأوروبي . وتحقيق هذا الهدف في سياسة التنمية، على أي حال معقد وذواشكالية . والشرطية السياسية (على شكل الحكم الصالح والديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الانسان) أصبحت عنصراً منتشراً في علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية ، ومع ذلك فإن تطبيقها يبقى موضع خلاف . والشرطية

الاقتصادية (إعادة الهيكلة وتحرير التجارة والديون) أيضاً بالمثل ذات طبيعة خلافية ، ولكنها تبقى العنصر المركزي في السياسة الأوروبية . ويدرس الفصل حالتين معاصرتين (زيمبابوي وفيجي) تتعاملان مع مسائل تطبيق الشرطية .

ويستكشف الفصل الخامس عدداً من أنظمة السياسة التجارية التي استخدمت من قبل الإتحاد الأوروبي - من النظام العام للتفضيلات (GSP) إلى اتفاقيات لومي والتبادلية والتزامات منظمة التجارة العالمية (WTO) . وتمت دراسة الدعم الأوروبي للتكامل الإقليمي على مستوى العالم . و تقدم مناقشات الاتحاد الأوروبي للسياسة التجارية- والتي تقارن بين أنظمة التفضيلات ومناطق التجارة الحرة- سياقاً نظرياً لدراسة المعلومات التجارية . ويقدم الفصل ملخصاً لنماذج التجارة بين الاتحاد الأوروبي والعالم النامي [مع التمييز بين الأطر العامة للتعامل مع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ورابطة شعوب جنوب شرق أسيا (ASEAN) والسوق الجنوبية المشتركة في أمريكيا الجنوبية (MERCO-SUR) وعملية اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM)] . وتؤكد نتيجة التحليل أن آليات التجارة ليست ببساطة مسألة فنية واختيارها سياسي بشكل موروث . ويقدم الفصل السادس خلفية لعمليات الاصلاح في آخر التسعينيات والتي شهدت الاصلاحات التي تمت مواجهتها أوتحديها بشكل أساسي لاتفاقية لومي والتي كانت الأساس لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث والتي تغيرت جذرياً . لقد قمنا بتحديد أربعة أطوار من التغير : عملية الورقة الخضراء في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ والخطوط العامة للمفوضية الناتجة عنها ، وصلاحية التفاوض لدى المجلس ، وعملية التفاوض الاخيرة . ويطرح الفصل خيارات أطر السياسة والمؤسسات ، التي ستشكل وبإسلوب فعال علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث للعقدين القادمين . ويختتم هذا الفصل بتقييم دلالات الإصلاح بالنسبة لتكامل وتماسك وتنسيق السياسة - الثالوث الرسمي الذي يحكم العلاقات الخارجية وسياسة التنمية

الفصل السابع مكرس لدراسة نقدية لاتفاقية الشراكة الجديدة المعقودة في كوتونوعام ٢٠٠٠ . وتم القاء الضوء على نقاط الاختلاف الهامة في الاتفاقية عن نظام إتفاقية لومي السابقة كما ألقي الضوء على نقاط التماثل مع الاتفاقيات الجديدة التي تم توقيعها مع أنحاء أخرى من العالم النامي في أسيا وامريكا اللاتينية . ويرى الفصل السابع ان اتفاقية كوتونو ، إذا نجحت ، يمكن أن تصبح النموذج المتبع للتطبيق العالمي لبرنامج الاتحاد الأوروبي للتنمية . لقد تم تحديد الأهداف والبنية المؤسسية ونوقشت طبيعة الحوار السياسي والشرطية وتم تحديد التجديدات . لقد تمت إعادة النظر وبصورة نقدية بالتمييز بين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وفقاً لمستوى النمو (وبذلك يتم فصل البلدان الأقل نمواً) مع الإبقاء على مظلة رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من أجل إقامة إتفاقيات مناطق تجارة حرة إقليمية بين الاتحاد الأوروبي وست مجموعات من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

أما الفصل الثامن فيلتفت نحوتحديات المستقبل التي يواجهها الاتحاد الأوروبي . أولاً : لقد تمت مراجعة المشاكل المرتبطة بواقع تطبيق بنود اتفاقية كوتونو . ثانياً : تمت مناقشة مبادرة "كل شيء إلا السلاح" مع تطورات السياسة الهامة في بداية عام ٢٠٠١ ، التي تبنى فيها الاتحاد الأوروبي إطاراً جديداً للتجارة من أجل البلدان الأقل نمواً والتي يبلغ عددها ٤٨ بلداً . ويتوصل الفصل إلى بعض النتائج العامة حول سياسة التنمية الأوروبية ويقترح مواضيع جديدة لمزيد من التحليل أثناء تطور سياسة التنمية . هذا المنحى الجديد يضع معاً ولأول مرة بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) مع غيرها من البلدان النامية الأخرى (غير الأعضاء في هذه الرابطة) تحت نظام واحد . واخيراً يناقش الفصل التاسع الإطار النظري المناسب لتحليل سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي . إنه يرى أن نظرية الاندماج التي تستعمل عادة لتوضيح سياسات الاتحاد الأوروبي

الداخلية وعملياته يمكن أيضاً أن تستعمل بنجاح لايجاد إطار نظري لسياسة التنمية والعلاقات الخارجية .

الخاتمة :

وفي الختام ، لقد اختار تحليلنا لسياسة التنمية مع العالم الثالث ، وعن وعي أن يتبنى توجه منطقة لمنطقة . وهكذا فإن الفصول تتعلق بعلاقات الاتحاد الأوروبي مع الكتل الأربعة الرئيسية التي تمثل العالم النامي وهي رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) وبلدان السوق المشتركة في أميريكا الجنوبية (MERCOSUR) ومنظمة بلدان جنوب شرق أشيا (ASEAN) وبلدان عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) . هذا التوجه في الدراسة معرض للنقد بشكل واضح من خلال القول إن العلاقات الثنائية بين الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية بشكل فردي لم تعط الاعتراف الكافي . فعلى سبيل المثال ، لم تشمل الدراسة العلاقات مع الهند أوالباكستان ولا العلاقات مع أمريكا الوسطى . وعلى أي حال فإن المستوى الفردي للتحليل هوالثمن الضروري الذي لا يمكن تجنبه والذي يجب أن يدفع من أجل تقديم وجهة نظر أوسع حول سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي . فالنص الذي يعكس وضع الاتحاد الأوروبي بذاته ، يستخدم اقتصادات المقياس المتدرج وذلك من خلال دراسة العلاقات منطقة فمنطقة . في الواقع ، فحقيقة أن الاتحاد الأوروبي يسعى إلى حوارات إقليمية واتفاقيات يؤكد أن هذا التوجه هو التوجه المناسب .

والكتابة حول سياسة التنمية أثناء عملية التحول محفوفة بالمخاطر كما أنها طموحة . يسعى هذا النص إلى تحديد محتوى النقاش حول السياسة ويصوغ نظرية حول العلاقة بين سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية وعملية الاندماج . ولأن الأمر كذلك ، فإن الأفكار التي تم تبنيها مبتكرة وافتراضية . وعلى أي حال فإن الثغرة النظرية المركزية المفترضة تتطلب بالضرورة الإجابة على السؤال : هل يلعب الاتحاد

الأوروبي دوراًمتميزاً في سياسة التنمية ؟ والتبعية Subsidiarity تستطيع أن تقدم الإجـــابة ، ولو كـــانت إجـــابة ناقـــدة لزعم الاتحـــاد الأوروبي أو لادعـــائه بالتميز . وبالعكس ، فإن التعاون المتسارع يمكن أن يفترض أن سياسة التنمية لم تعد سياسة مركزية داخل الاتحاد ، ولكنها سياسة يصلح لها إلى حد كبير منحى الهندسة المتغيرة . وعلى أي حال فإن أي إعادة صياغة لدور الاتحاد الأوروبي عليه أن يراعي ويقدم هدف الانسجام والتناسق بين العلاقات الخارجية وسياسة التنمية كما وردت بشكل صريح في معاهدة ماستريخت .

وبالنسبة لكثير من العالم النامي ، بدأت حقيقة الألفية الجديدة في ٢٩ شباط (فبراير) عام ٢٠٠٠ ، الوقت الذي انتهى فيه مفعول اتفاقية لومي الرابعة . لقد كان الاتحاد الأوروبي وبشكل تقليدي الشريك الديمقراطي الأكثر أهمية للعالم النامي . لقد أطلقت " الورقة الخضراء حول العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي " المقدمة من قبل المفوضية في عام ١٩٩٦ ، عملية اعتقد الكثيرون أنها إصلاح لاتفاقية لومي وأنها غيرت بشكل أساسي هذه العلاقة . وتواجه اليوم سياسة التنمية مفترق طرق ، وكثير من الافتراضات والأمور اليقبنية التي سادت في العقود الأربعة الماضية هي الآن قيد المراجعة الدقيقة .

وإصلاح سياسة التنمية عملية مستمرة ، تبقى حصيلتها غير مقررة ومعرضة للتغير المفاجىء . وكان فرض اجماع داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي دائماً صعباً ، والبرلمان الأوروبي سوف يكون بالتأكيد فعالاً وموافقته ضرورية لأي اتفاقية ترتكز إلى المعاهدة . وعلى الرغم من الاتجاهات الواضحة نحو سياسة التجارة الحرة في أوروبا ، فإن تاريخ الاتحاد الأوروبي يفترض أن الإقتراحات الطموحة التي تتحدى الوضع الراهن غالباً ما تقود إلى تغير تدريجي نفعي أكثر من اصلاح بالجملة . وعلى أي حال ، فإن استجابة العالم الثالث أساسية وهامة . وبشكل جماعي ، قد يكونون قادرين على صياغة النقاش وفقاً لمصالحهم

المتبادلة . وإذا لم يبرز إجماع حول مصالحهم المشتركة، قد يكون الاتحاد الأوروبي مرة أخرى قادراً على إملاء شروط الحوار . ومهما كانت الحصيلة ، من الواضح أنه سوف يكون هناك رابحون وخاسرون . إنه لا يمكن الابقاء على الوضع الراهن الذي ساد طوال الفترة ١٩٧٥- ٢٠٠٠ .

وسواء أكانت عملية الإصلاح في نهاية التسعينات مجرد مظهر معبر عن نشاط آخر القرن أم أنها إعادة تقييم رزينة لدور الاتحاد الأوروبي على المستوى العالمي والقيود المفروضة على هذا الدور ، فإن الألفية الجديدة شهدت خطاً فاصلاً في سياسة التنمية .

الفصل الأول

أربعة عقود من العلاقات مع أفريقيا
والكاريبي والمحيط الهادي

يبدأ هذا الفصل بطرح سؤالين أساسيين : ما هي أصول سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية، وما هي دوافعها ؟ هذان السؤالان البسيطان تجب دراستهما بشيء من التفصيل لنتمكن من تقديم السياق الذي تطورت فيه سياسة التنمية منذ عام ١٩٥٧ . فمن غير وجهة النظر التاريخية هذه ، لا يمكن أن نفهم كثيراً من المناقشات الراهنة التي تتعلق بإعادة بناء العلاقات مع العالم الثالث .

لقد كانت معاهدة روما لعام ١٩٥٧ ، التي أسست ما كان يسمى عندئذ الجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC)، وثيقة تحدت الافتراضات التي كانت سائدة حول سيادة الدولة . لم تكن هذه الافتراضات مقتصرة في دلالاتها على الشؤون الداخلية ، ولكنها طالت الشؤون الخارجية للدولة أيضاً . فقد كان للاندماج الداخلي للسوق الأوروبية نتائج مباشرة وجدية بالنسبة لبلدان العالم الثالث ، مما أوجب التوجه إلى موقع العالم النامي ومخاطبته ، ولو بصورة ناقصة، في معاهدة التأسيس . وبالطبع ، فقد استمرت العلاقات الثنائية وفعلت فعلها لاستكمال العلاقة الأوروبية مع العالم النامي . ومن الأهمية بمكان أنه جرى تعديل مجال ودرجة هذه العلاقات الثنائية بشكل مستمر . وفي حين كانت المعاهدة قصيرة النظر

في تعريفها الفرانكوفوني للعالم الثالث ، فإن هذا الإطار يمثل أصل النهج الأوروبي المجزأ والمتنوع .

لقد سعى جميع الموقعين الأصليين على معاهدة روما وراء ترتيبات خاصة للقضايا التي كانت ذات أهمية خاصة بالنسبة لهم : الزراعية والسياسية والكولونيالية . وبالنسبة لفرنسا ، كانت حماية علاقاتها مع مستعمراتها السابقة إحدى الأولويات . ومن المهم أن نشير إلى أنه لم يرد ذكر للعلاقات الاستعمارية خلال المناقشات التي قادت إلى تقرير سباك ,Spaak Report الذي وضع الإطار للجماعة الأوروبية الأصلية ، وتأخر هذا الموضوع حتى أيار (مايو) ١٩٥٦ حين طرحته فرنسا على طاولة المفاوضات . وكانت الدول الأخرى الأعضاء محجمةً عن زج الجماعة الأوروبية فيما كان معظمهم يعتقد أنه شأن فرنسي خارجي ، وكان الهولنديون والألمان أشد المنتقدين . ومع ذلك ، وكما تم التعبير عن ذلك من قبل أحد المعلقين " لقد تم توقيت التحرك الفرنسي بذكاء : فبجعل الاتفاقية ذات شروط مرضية بالنسبة لمستعمراتها السابقة شرطاً ضرورياً ولازماً لتوقيعها على الاتفاقية ، فقد بلغت قدرة فرنسا على المساومة حدها الأقصى " (رافنهيل -Raven hill، ١٩٨٥ ، ص ٤٨) . ونتيجة لذلك ، وبسبب الإصرار الفرنسي ، أدخلت بنود " لربط " جميع المناطق التابعة للدول الأوروبية في القسم الرابع من المعاهدة : وهكذا أقيمت علاقة تعاقدية مرتكزة على المعاهدة مما شكل كلاً من الأساس والمبرر للترتيبات اللاحقة مثل اتفاقيات ياوندي ولومي .

وأعطيت منزلة ارتباط لمناطق وتجمعات خاصة موجودة وراء البحار (OCTs) كانت لها " علاقات خاصة " مع أي من الدول الأعضاء . وفي البداية أدى هذا إلى قيام علاقات بين ٣١ إحدى وثلاثين منطقة وتجمع وراء البحار(OCTs) وبين أربع دول أعضاء في المجموعة (فرنسا وبلجيكا وإيطاليا وهولندا) ، ولكنها امتدت مع التوسع الأول عام ١٩٧٣ . وسيطرت العلاقات

الاستعمارية الفرنسية وشملت دول غرب أفريقيا الفرنسية ، وأفريقيا الاستوائية الفرنسية كما شملت الجزر التابعة لفرنسا في المحيط الهادي وفي مناطق أخرى. تبين المادة ١٣١ الحدود لهذه البنود الأصلية :

" الغاية من الارتباط هي زيادة النمو الاقتصادي والاجتماعي للبلدان والمناطق وإقامة علاقات اقتصادية وثيقة بينها وبين الجماعة ككل . . . . سوف يخدم الارتباط في المقام الأول مصالح السكان وازدهارهم . . . . . ليقودهم إلى النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي الذي يطمحون إليه . "

وفي الجوهر ، لقد عومل كل من الدول الأعضاء والبلدان الكولونيالية التابعة نفس المعاملة فيما يخص الامتيازات التجارية والاستثمار وتخفيض ثم في النهاية إلغاء الرسوم الجمركية (مع إستثناء بعض المنتجات " الحساسة ") . ونتيجة لذلك فقد تم التمييز في المعاملة ضد البلدان النامية الأخرى . وكانت الطبيعة التعاقدية للعلاقة هامة كالتزام شرعي مفروض على الدول الأعضاء "لتؤدي إلى الاستثمارات اللازمة من أجل التنمية المستمرة لهذه البلدان والمناطق " (المادة ١٣٢-٣) . وكان صندوق التنمية الأوروبي (EDF) الآلية الحصرية التي اختيرت لمهمة تقديم المساعدة . وازداد دور صندوق التنمية الأوروبي بشكل هام (من حيث درجة ومدى تمويله) ، ويبقى هذا الصندوق إحدى الأدوات الهامة للسياسة الأوروبية مع العالم النامي . وعلى الرغم من هذه المساعدة وتفضيلات السوق التي تقدم لصادرات الدول المرتبطة بالمعاهدة، فقد فشلت هذه الدول بشكل عام في تحسين صورتها الاقتصادية طوال هذه الفترة .

وليس مدهشاً أن المواد ١٣١ - ١٣٦ قد انتقدت تالياً لأنها أطالت أمد التبعية الاستعمارية القائمة . وقد ظهرت وجهة النظر هذه بعد التطبيق ، وكان هناك عاملان مساعدان لهما صلة وثيقة بالموضوع . أولاً: ففي سياقها الزمني ،كانت هذه المواد أكثر أهمية وجديرة بالملاحظة مع بداية الاندماج الأوروبي ، ذلك لأن

العلاقة التنموية الخارجية لا يمكن تجاهلها . من الواضح أن دور أوروبا العالمي ومسؤولياتها يجب أن يُقدّرا حق قدرهما باعتبارهما جزءاً من التصور الأوسع الخاص بالاندماج : فالجماعة الأوروبية التي كانت قائمة آنئذ كانت أشد طموحاً مما اعترف به الجميع . وكما يرى مونيه Monnet، فإن الجماعة "لم تكن رابطة لمنتجي الفحم والفولاذ: إنها بداية أوروبا " مع كل ما تعنيه هذه العبارة داخلياً وخارجياً. (١٩٧٨ ، ص ٣٩٢) . ولكن ثانياً : كانت الانتقائية بالنسبة للبلدان المشمولة بالاتفاقية قد أنذرت بما سوف يصبح المشكلة المركزية في علاقة أوروبا مع العالم النامي - لقد كانت الروابط التاريخية، وليس الحاجة ، السبب الدافع خلف المعاملة التفضيلية . لقد استغرق الأمر أكثر من أربعة عقود للبدء في تفكيك هذه الانتقائية في تعريف أوروبا للعالم النامي .

اتفاقيات ياوندي:

وفي حين ما تزال هذه البنود تنطبق اليوم على عدد صغير من المناطق، ففي بداية الستينيات حصلت الغالبية من تجمعات ومناطق ما وراء البحار (OCTs) على استقلالها وكانت التدابير الجديدة مناسبة وضرورية . وبالتالي ، وعند منتصف الستينيات وجدت الغالبية العظمى من الدول الأفريقية علاقاتها مع الجماعة الأوروبية قد صيغت من خلال معاهدة جديدة كلياً ومنفصلة: إنها اتفاقية ياوندي الأولى . وتأسيس الاتفاقية كان اعترافاً بالسيادة الوطنية للبلدان المشاركة . لقد أقامت ترتيبات تجارية تفضيلية بين الأعضاء الستة في الجماعة الأوروبية وبين ١٨ ثمانية عشر بلداً أفريقيا ، وبشكل رئيسي كانت بلداناً ناطقة بالفرنسية . وعرفت هذه البلدان باسم رابطة الدول الأفريقية ومدغشقر (EAMA) في تسميتها الأصلية بالفرنسية وكانت مكونة من بوروندي ـ الكاميرون ـ جمهورية أفريقيا الوسطى ـ تشاد ـ الكونغو ـ داهومي ـ غابون ـ ساحل العاج ـ مدغشقر ـ مالي ـ موريتانيا ـ النيجر ـ رواندا ـ السنغال ـ الصومال ـ توغو ـ فولتا العليا ـ زائير .

كانت هناك ثلاثة ملامح أصيلة ومتميزة بالنسبة للاتفاقية : أ- شخصيتها الشاملة ، ب- الإطار متعدد الأطراف ، ج- مؤسساتها المشتركة . أولاً : وبشكل فريد حتى ذلك الوقت، ربطت الاتفاقية بين مدى واسع من سياسات التنمية المنفصلة تحت منهج واحد ومتكامل . لقد غطت الاتفاقية العون المالي والمساعدة الفنية والتدريب، والتفضيلات التجارية والاستثمار وحركة رؤوس الأموال . ثانياً : كانت الاتفاقية المثال الأول الذي كان له أساس تعاقدي مشترك للعلاقات بين العالم الصناعي والعالم النامي . لقد سهل هذا الإطار متعدد الأطراف تبني منهج إقليمي للمسائل وشجع التعاون الإقليمي بين مجموعة الدول الإفريقية ومدغشقر (الأعضاء في الاتفاقية) . ثالثاً : تمت إقامة المؤسسات الثلاثة المشتركة للرابطة (المجلس والمؤتمر البرلماني ومحكمة للتحكيم) . فقد احتوى المجلس على ممثل واحد من كل دولة من الدول الإفريقية (EAMA) وممثل واحد لكل من الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية ويجتمع سنوياً وبإمكانه إصدار قرارات ملزمة مرتكزة على الاتفاق المشترك . وكان للمؤتمر البرلماني وضع استشاري فقط، بينما كانت المحكمة المرجع الأخير إذا كانت الإجراءات غير الرسمية في المجلس لا تستطيع حسم النزاعات الناجمة عن الاتفاقية . وعلى أي حال ، فإنها لم يسبق لها أن دعيت أو اجتمعت لذلك .

انتهى مفعول اتفاقية ياوندي الأولى عام ١٩٦٩ - على الرغم من أن بنودها جددت لفترة خمس سنوات أخرى تنهي في عام ١٩٧٥ . وخلال فترة صلاحية هذه الاتفاقية الثانية تم التوسع الأول للجماعة الأوروبية . وأدت عضوية المملكة المتحدة ومسألة العلاقات مع الكومنولث إلى ضرورة إعادة النظر الأساسية بالعلاقات الخارجية . وعلى أي حال، فإن العقد الأول من العلاقات المرتكزة على معاهدة بين أوروبا والعالم النامي قدم السياق الذي تمت ضمنه المناقشات التالية التي صممت اتفاقيات لومي . وتم تقديم دعم دول المجموعة الأوروبية لرابطة الدول

الأفريقية ومدغشقر بشكل أساسي من خلال صندوق التنمية الأوروبي (EDF) ومن خلال بنك الاستثمار الأوروبي (EIB) . وبموجب اتفاقية ياوندي الأولى ،تم تقديم مبلغ ٦٦٦ مليون وحدة حساب أوروبية (EUA) من صندوق التنمية الأوروبي (EDF) كمساعدة و ٦٤ مليون وحدة أخرى على شكل قروض من بنك الاستثمار الأوروبي (EIB) . وبموجب اتفاقية ياوندي الثانية، ارتفع عون صندوق التنمية الأوروبي إلى ٨٤٣ مليون وحدة حساب أوروبية بالإضافة إلى ٩٠ مليون على شكل قروض من بنك الاستثمار الأوروبي (المفوضية ، ١٩٨٦، ص ١٥) . وخلال هذه الفترة قدمت الجماعة الأوروبية تقريباً ٢٠٪ من مجموع المساعدة الرسمية التي تلقتها الدول الثماني عشرة الموقعة على الاتفاقية . وثلاثة أضعاف هذا المبلغ قدم من خلال المساعدة الثنائية المستمرة من قبل الدول الأعضاء بشكل فردي (وبشكل رئيسي من فرنسا وبلجيكا وبشكل متزايد من ألمانيا) . ويشكل الجمع بين العون الأوروبي على مستوى الجماعة والعون الثنائي على مستوى الأعضاء الخط الناظم لعلاقة أوروبا الماضية والحاضرة مع العالم النامي . وفي حين قد يكون التوازن قد تغير من اتفاقية إلى أخرى لكن هذا العنصر الجوهري لم يسبق أن تم تحديه . فالمساعدة على مستوى الجماعة تكمّل وتدعم العمل الثنائي : إنه لم يسبق أن صممت لتحل محله كلياً .

وتكمن مشكلتان خطيرتان تحت السخاء الظاهر لصندوق التنمية الأوروبي : إنفاق الاعتمادات وضيق الدعم القطاعي . أولاً : لقد أنفق فقط ثلث اعتمادات صندوق التنمية الأوروبي بشكل ناجح طوال فترة صلاحية الاتفاقيات ذات العلاقة من عام ١٩٥٧ حتى عام ١٩٧٥ . ثانياً : كانت النسبة العظمى من مساعدات صندوق التنمية الأوروبي قد قدمت لمشاريع البنية التحتية وفي الحقيقة مستثنيةً تنمية القطاع الصناعي . وبما أن الأمر كذلك ، فقد عكس صندوق التنمية الأوروبي الممارسات الثنائية للبلدان المانحة ذات الماضي الاستعماري .

لقد سارت المبادىء الأساسية في الاتفاقية وفق تلك المبادىء الموجودة في اتفاقية روما للجماعة الأوروبية وبشرت جزئياً بالعناصر الأساسية لاتفاقية كوتونو والتي كانت ستوقع في العام ٢٠٠٠ . وطوال الوقت كان يؤمل بإلغاء الحواجز الجمركية ، والوصول إلى الإعفاء الضريبي ، وإلغاء الحصة الكمية (الكوتا) المحددة للصادرات ، وتوسيع وضعية الدولة الأكثر رعاية لتشمل كل دول الجماعة الأوروبية . والمحتوى التجاري للاتفاقيات سمح للمستوردات من رابطة الدول الأفريقية ومدغشقر أن تدخل إلى الجماعة الأوروبية معفاة من الرسوم الجمركية ومن القيود الكمية (الكوتا) لكل المنتجات الزراعية والصناعية - ماعدا تلك التي كانت في تنافس مباشر مع المنتجين الأوروبيين . وبينما تعرضت هذه الاستثناءات للنقد ، فقد أعطي المنتجون في بلدان الرابطة الأفريقية ومدغشقر بموجب اتفاقية ياوندي الثانية حق الوصول إلى أسواق البلدان الأوروبية بشكل محدود ولكنهم أعطوا أيضاً أفضلية على المنتجين في البلدان النامية الأخرى . والأكثر أهمية أن التفضيلات التجارية التي كانت تتمتع بها بلدان رابطة الدول الأفريقية ومدغشقر تآكلت باستمرار بسبب تخفيض أو إلغاء الرسوم من قبل الجماعة الأوروبية على سلسلة من المنتجات المدارية مثل القهوة والشاي والكاكاو والأناناس وجوزة الطيب . إضافة إلى ذلك، فقد كانت المنتجات مثل النحاس وفلزات الحديد والقطن والمطاط والبذور الزيتية ، والتي كانت تشكل الصادرات الأساسية لبلدان رابطة الدول الأفريقية ومدغشقر ، لا تخضع أصلاً للتعرفات الجمركية للجماعة الأوروبية بشكل عام . ونتيجة لذلك، لم تستطع الاتفاقية أن تعطي الدول الإفريقية أي أفضلية للوصول إلى الأسواق الأوروبية . وفوق كل ذلك، بدت الفوائد الاقتصادية التي تقدمها الاتفاقية هامشية وانتقدت بشكل علني من قبل الدول الثماني عشرة الموقعة عليها إضافة إلى دولتين عضوين في الجماعة الأوروبية وهما ألمانيا وهولندا . وساد انطباع بأن الدول الأعضاء في اتفاقية ياوندي " كانت فقط ممونة أو مزودة للسوق المتخلفة التي لم يستطع المنتجون في الجماعة الأوروبية أن

يملؤوها ، وفي أحسن الأحوال تقدم لهم مزايا طفيفة قياساً إلى دول العالم الثالث الأخرى " (رافنهل ، ١٩٨٥ ، ص ٥٦) . ولتعقيد المشكلة التجارية، كانت اتفاقية ياوندي مبنية على مبدأ التبادلية .

لقد ربطت اتفاقية ياوندي أوروبا مع قطعة صغيرة فقط من العالم النامي وفي هذه الاتفاقية يمكن أن نعثر على بذور اتجاه أوروبي تدريجي سوف يتبلور في المستقبل فيما يخص العلاقات بين العالم الأول والعالم الثالث . ومن الواضح أن حصة الدول الثماني عشرة الأعضاء في اتفاقية ياوندي في التجارة الخارجية كانت صغيرة نسبياً . ومن المهم ، مع ذلك ، أن نشير إلى أن نموذج التجارة خلال الفترة الممتدة من ١٩٥٨ - ١٩٦٧ كان في تراجع .

(انظر الجدول ١-١) .

الجدول ١ - ١ : واردات وصادرات الجماعة الأوروبية مع العالم النامي ١٩٥٨-١٩٦٧

	١٩٥٨ واردات ٪	١٩٦٧ واردات ٪	١٩٥٨ صادرات ٪	١٩٦٧ صادرات ٪
دول اتفاقية ياوندي	٥,٦	٤,٢	٤,٤	٢,٩
أمريكا اللاتينية	١٠,٢	٨,٩	١٠,١	٦,٥
أفريقيا (ماعدا دول اتفاقية ياوندي)	٩,٤	١٠,٣	١٢,٣	٦,٥
الشرق الأوسط	١١,٢	٩,٥	٤,٤	٤,١
جنوب شرق آسيا وأوقيانوسيا	٤,٨	٣,٧	٦,٥	٤,٩

المصدر : المفوضية (١٩٦٩) الملحق ١ .

ففي العام ١٩٥٨ جاء ٦,٥ ٪ من واردات الجماعة الأوروبية من دول اتفاقية ياوندي وهذا الرقم تراجع في عام ١٩٦٧ إلى ٤,٢٪ . وتوقفت صادرات الجماعة الأوروبية إلى بلدان رابطة الدول الأفريقية عند نسبة ٤,٤٪ في عام ١٩٥٨ ولكنها تمثل فقط ٩,٢٪ بعد عقد من الزمن، والعجز التجاري الناتج من تجارة الجماعة الأوروبية مع دول الرابطة الأفريقية ومدغشقر ارتفع من ٢٢ مليون دولار أمريكي إلى ٣٧٨ مليون دولار أمريكي خلال هذه الفترة . وكان هناك عدم تناسق نموذجي في السلع المتاجر بها : ٧٢٪ من صادرات دول ياوندي إلى الجماعة الأوروبية كانت مواد أولية بينما كان ٨٥٪ من صادرات المجموعة الأوروبية مواد صناعية في ا الأصل (تقرير المفوضية ١٩٦٩، ص ١٠) .

وبينما شهدت السنوات العشرة الأولى من عمر الجماعة الأوروبية زيادة عامة في حصة الجماعة من التجارة الدولية (في عام ١٩٦٧ كانت الجماعة الأوروبية المستورد الأول في العالم (١٨ ٪) والمصدر الأول (٢٠٪) ، فقد تراجعت حصة العالم النامي من هذه التجارة كما بينا أعلاه . وفوق كل هذا فقد تراجعت التجارة مع العالم النامي ـ كما تراجعت مع دول اتفاقية ياوندي ـ خلال العقد الأول من عمر الجماعة الأوروبية . لقد قدمت الدول النامية في عام ١٩٥٨ ٤٢٪ من واردات الجماعة الأوروبية وحصلت على ٣٩٪ من صادرات أوروبا . بينما تراجعت هذه الأرقام في عام ١٩٦٧ إلى ٣٨٪ و ٢٧٪ بالتتالي . وخلال نفس الفترة خفضت المجموعة الأوروبية وارداتها من المواد الخام من ٣٠٪ إلى ٢٢٪ . وبالتالي ارتفع عجز دول الجماعة التجاري في تجارتها مع العالم النامي من ٧٠٠ مليون دولار أمريكي في عام ١٩٥٨ إلى ٣٢٢٥ مليون دولار أمريكي عام ١٩٦٧ . وما هو أكثر إثارة للدهشة لو أن هذه الأرقام قسمت حسب الأقاليم ، فإن أمريكا اللاتينية ودول أفريقيا غير الأعضاء في رابطة الدول الأفريقية ومدغشقر (EAMA) والشرق الأوسط كلها كانت أسواق أكثر أهمية بالنسبة للجماعة الأوروبية . والتجارة مع

دول جنوب شرق أسيا فقط وصلت المستويات المتواضعة لدول اتفاقية ياوندي . (انظر الجدول ١-١) . وحتى في هذه المرحلة لم تكن علاقة أوروبا مع الشريحة الأوسع من العالم النامي قد أصبحت رسمية كما هي الحال مع دول اتفاقية ياوندي ولم تكن هناك امتيازات من شأنها أن تقدم تنازلات لبلدان العالم الثالث هذه .

هذا الاتجاه الأوسع استمر في الوجود خلال مدة معاهدة ياوندي الثانية . فبينما قدمت دول الرابطة الأفريقية ومدغشقر ٤ , ١٣٪ من صادرات العالم النامي إلى الجماعة الأوروبية في ١٩٥٨ ، فقد تراجع هذا الرقم إلى ٤ , ٧٪ عام ١٩٧٤ . وبالمثل فقد استقبلت دول الرابطة الأفريقية ومدغشقر ٦ , ١١٪ من صادرات الجماعة الأوروبية إلى العالم النامي عام ١٩٥٨ و ٤ , ٨٪ فقط من هذه الصادرات في عام ١٩٧٤ (رافنهل Ravenhill، ١٩٨٥، ص٦١) .

ما الذي كان ، إذاً ، خاصاً بالنسبة لدول اتفاقية ياوندي وماذا كانت دوافع أوروبا ؟ هل كانت اقتصادية بشكل محض وربما كولونيالية جديدة، أم أنها كانت أكثر تنموية في المنشأ ؟ بالتأكيد قد يكون منافسو أوروبا على المستوى العالمي ، وبشكل خاص الولايات المتحدة الأمريكية ، قد نظروا إلى الرابطة نظرة متحاملة واعتبروها لا تتفق مع إطار الاتفاقية العامة حول التعرفات والتجارة (GATT) . والصعوبات التي كانت ستصبح مستوطنة داخل اقتصادات العالم النامي ، كانت واضحة مسبقاً في الوقت الذي وقعت فيه اتفاقية ياوندي . وكانت بنودها بحاجة إلى الدافع الضروري لتغيير العلاقة التاريخية . وبينما كان مبدأ التجارة الحرة ينظر إليه كعامل مساعد للتنمية، فقد مالت التنازلات المحدودة عملياً إلى الحفاظ على بل تقوية العلاقة الاتكالية . وبدون مبدأ عدم التبادلية ، كان من الصعب تفنيد الاتهامات بالكولونيالية الاقتصادية الجديدة . وكانت غالبية دول الرابطة الأفريقية جزءاً من منطقة الفرنك الفرنسي ، وبنود الاتفاقية تميل نحو تشويه النماذج الاقتصادية العادية للتنمية .

والأكثر انتقاداً أن كثيرين رأوا في اتفاقية ياوندي تمديداً مقنعاً غير فعال للسياسة الخارجية والاستعمارية لفرنسا . وكما أشار أحد التحليلات، فإن إتكالية أفريقيا الناطقة بالفرنسية التي لا يمكن إنكارها على فرنسا من أجل المساعدة والتجارة " كانت مستقلة عن الجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) ، ولم تكن هذه بأي شكل ناتجة عنها "مع أن غالبية الدول الأعضاء الأصلية " تمقت بشدة أن تزج في علاقات مع المستعمرات الأفريقية السابقة" (كوسغروف - توتشت -Cos-grove-Twitchett، ١٩٧٨ ، ص١٢٢). لم يكن هناك بعد سياسي للاتفاقية أياً كان شكله : ففكرة اشتراط الحكومة الصالحة كان سيتم إدراكها . والعلاقة كانت بشكل جوهري نتيجة للروابط التاريخية التي أصبحت ، بشكل متزايد ، صعباً تنظيمها لأن الجماعة الأوروبية بدأت بتوسيع أو مد قاعدتها من الدول الناطقة بالفرنسية لتشمل العالم النامي الناطق بالإنكليزية .

بإيجاز ، إن كثيرا من المسائل وثيقة الصلة بعلاقة أوروبا مع العالم الثالث وفقاً لاتفاقيات لومي التالية كما في المستقبل ، يمكن ملاحقة أثرها في اتفاقيات ياوندي المبكرة . وكما ذكرنا ، إنها تشمل التنازلات التجارية غير الفعالة ، وإنفاق اعتمادات صندوق التنمية الأوروبي (EDF)، والأساس الاستعماري للتفضيلات ، والانتقائية تجاه البلدان والتأكيد على مساعدات البنية التحتية ومسألة التبادلية ، وأخيراً وليس آخراً ، السيطرة على جدول أعمال التنمية من قبل فرنسا .

اتفاقيات لومي الأولى والثانية(١٩٧٦-١٩٨٥)

وأكثر من أي عامل أخر ، لقد بشر توسيع الجماعة الأوروبية من الدول الست الأصلية إلى تسع دول عام ١٩٧٣ بإعادة بناء العلاقات الخارجية . فبينما لم يكن للدانمارك أو ايرلندا أي ميراث استعماري سابق ، فإن إحدى المناطق الهامة التي أثارتها عضوية بريطانيا كانت حماية والحفاظ على العلاقات مع بلدان الكومنولث النامية . جغرافياً ، هذا تطلب مد التركيز على دول ياوندي الأفريقية

لتشمل أيضاً بلدان منطقة الكاريبي وبلدان جزر المحيط الهادي - على الرغم من أن شبه القارة الهندية بقيت مستثناة . لقد كان هناك اختلاف عميق بين قيم الكومنولث المرتكزة على علاقة التجارة المفتوحة واحترام السيادة وبين الأبوية الفرنسية والجماعة التي " اقترحت أن يكون هناك احترام قليل للسيادة التي تم اكتسابها حديثاً من قبل الدول المرتبطة " (رافنهل ، ١٩٨٥ ، ص٧٢) . ومن حيث المفهوم ، لقد أصبح ضرورياً أن يتم التوفيق بين مصالح رابطة الدول الأفريقية (EAMA) الضيقة وحاجات بلدان الكومنولث الأكثر تنوعاً . لقد فكرت الجماعة في توسيع بسيط لبنود اتفاقية ياوندي ودرست ذلك ، ولكن تم الوصول في النهاية إلى اتفاقية فصلت بشكل دقيق ومتكامل لحماية الحساسيات الفرنسية وفي نفس الوقت تلبي المطالب البريطانية . أما وجهات نظر البلدان النامية فقد بدت ذات أهمية ثانوية للعملية ، على الرغم من أنها وضعت في الحسبان .

والدافع الثانوي خلف هذا التعريف الأول لسياسة الجماعة الأوروبية التنموية كان خيبة الأمل التي تم الإحساس بها بشكل واسع حول مردود اتفاقية ياوندي . وكما أشرنا سابقاً ، فإن تفضيلات التجارة قد ألغيت بشكل متواصل ، وكان إدخال خطة النظام العام للتفضيلات (GSP) في عام ١٩٧١ مؤشراً على توسيع علاقات أوروبا الخارجية . وبقيت أهداف التنمية الواردة في الاتفاقية غير منجزة وخصوصية العضوية (معظم الأعضاء ناطق بالفرنسية) شجعت الاتهامات بالكولونيالية الجديدة . ورأت بعض الدول الأعضاء في عضوية بريطانيا في المستقبل فرصة لفتح نقاش أوسع حول التنمية ، ودعمت هذه الفكرة بقوة من المفوضية التي رغبت في رؤية سلطاتها البيروقراطية قوية في هذه المنطقة .

وكإجراء انتقالي ، قدم البروتوكول ٢٢ (الملحق بمعاهدة دخول بريطانيا للجماعة) لـ٢٠ دولة من دول الكومنولث فرصة التفاوض للوصول إلى اتفاقية طويلة الأمد مع الجماعة الأوروبية . وعرضت ثلاثة خيارات : ببساطة توسيع

اتفاقية ياوندي، أو توقيع اتفاقيات ثنائية مع كل من هذه الدول، أو الوصول إلى اتفاق جماعي حول التفضيلات التجارية . وعرفت المفوضية حدود الجدل حول السياسة وذلك في مذكرتها إلى مجلس الوزراء عام١٩٧٢ ، وهدأت المذكرة إلى حد كبير مخاوف بلدان الرابطة الأفريقية ومخاوف دول الكومنولث ولبت اهتمامات فرنسا وبريطانيا . وهذا إنجاز هائل على أي مستوى . في هذه المذكرة ، تم توسيع " فكرة أهلية العضوية لتصل إلى أبعد من البلدان التابعة غير المستقلة، كما ان المساعدة التنموية قد وسعت وتم إصلاحها، وعدم التبادلية أصبح مبدأ أساسياً، وتم استبدال الأبوية بمفهوم الشراكة " (تقرير المفوضية ١٩٧٣) . وعلى أي حال ، لم يعكس وضوح المفوضية بالضرورة الإجماع على مستوى الدول الأعضاء ، وكانت المفاوضات حادة وكثيرة النزاع بين الدول التسعة . وعلى عكس ما هو متوقع ، فقد أكدت الدول النامية مصالحها المتبادلة على الرغم من التنوع الإقليمي والاختلاف اللغوي . وتم الوصول إلى إجماع ، وخلال المفاوضات تصرفت المجموعة الجديدة لدول أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي من خلال ناطق رسمي واحد .

لقد بدأت المفاوضات الرسمية بين الجماعة الأوروبية والبلدان النامية ذات العلاقة في منتصف تموز (يوليو) ١٩٧٣ ، أي قبل ثمانية عشر شهراً من انتهاء مفعول اتفاقية ياوندي الثانية . ولم تستطع الدول التسعة الوصول إلى مخطط تمهيدي للاتفاق الجديد إلا في تموز (يوليو) ١٩٧٤ . وفي النهاية أسقطت المعارضة الفرنسية للتدابير غير المتبادلة وصيغ حل وسط (تسوية) للمشكلة الزراعية . وبسبب الإصرار الألماني ، حدد سقف للمساعدة وبقيت مسألة السكر فقط ذات إشكالية - كيف يمكن إقامة توازن بين تفضيلات سكر دول الكومنولث التابعة لبريطانيا داخل دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي تنتج مسبقاً فائضاً هاماً من قصب السكر ؟ واصبح السكر يرمز إلى مستوى الدعم الذي كانت المملكة المتحدة جاهزة لتقديمه إلى شركائها في الكومنولث . وجعلت دول أفريقيا

والكاريبي والمحيط الهادي توقيع أي اتفاقية شاملة مشروطاً بهذه المسألة وحدها . وتم الوصول إلى تسوية حول هذه المسألة النهائية فقط بعد إحدى عشرة ساعة يوم ١ شباط (فبراير) عام ١٩٧٥ . لقد منح منتجو دول الكومنولث حقاً بتقديم ٤ , ١ مليون طن من السكر سنوياً وبسعر مضمون ، وسمح للإنتاج المحلي بالتوسع داخل السوق الأوروبية المتخمة سابقاً .

لقد استبدلت اتفاقية لومي كياناً سياسياً واقتصادياً (رابطة دول أفريقيا ومدغشقر) على المسرح العالمي بتجمع دولي جديد : رابطة دول أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي(ACP) . وهكذا وقعت اتفاقية لومي الأولى في ٢٨ شباط (فبراير) عام ١٩٧٥ وأصبحت سارية المفعول اعتباراً من ١ نيسان (أبريل) عام ١٩٧٦ . وربطت هذه الاتفاقية دول الجماعة الأوروبية التسعة في ذلك الوقت مع ٤٦ بلداً نامياً . وشمل هذا التجمع الجديد (ACP) الدول الثماني عشرة الأصلية الأعضاء في اتفاقية ياوندي مع موريشيوس، و٦ دول أفريقية أخرى و٢١ دولة الأقل نمواً من بلدان الكومنولث . ومن بين بلدان الكومنولث هذه كان ١٢ منها في أفريقيا ، ٦ بلدان من منطقة الكاريبي و ثلاثة من المحيط الهادي . وعلى أي حال، ارتفع عدد الموقعين على اتفاقية لومي خلال السنوات الخمس الأولى إلى ٥٣ بلداً - مشيراً إلى نموذج متسق من النمو في عضوية اتفاقية لومي التي دامت حتى نهاية القرن العشرين .

وكان الملمح الأشد وضوحاً في اتفاقية لومي هو الالتزام بشراكة متساوية بين أوروبا ودول أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) . وألزمت مقدمة الاتفاقية الدول الموقعة " بإقامة تعاون حميم ومستمر على أساس المساواة التامة بين الشركاء وبروح من التضامن الدولي " والعمل على " إقامة نظام اقتصادي أكثر عدلاً وأكثر توازناً " . لقد كان هذا التغير في التوجه أو المنحى، جزئياً، استجابة للإدراك بأن إجراءات ياوندي ساعدت على استمرار التبعية بدلاً

من تشجيع التنمية . وكانت أيضاً ، جزئياً ، انعكاساً لفلسفة الكومنولث التي وقفت في تعارض صارم مع أسلوب الدول الناطقة بالفرنسية للعلاقة الاستعمارية . وعلى أحد المستويات فقد اتضحت فكرة الشراكة في العلاقة التجارية وأساسها القانوني وفي بنية الإطار المؤسسي . وعلى مستوى آخر ، يمكن توجيه النقد إلى الالتزام البسيط بمبدأ الشراكة على أنه غير فعال لأن مثل هذا الحوار لا يمكن أن يكون بين شركاء متساوين . وكما أشارت الدراسة في الفصول التالية ، فقد سادت برامج الدول الأوروبية وبشكل واضح . وبغض النظر عن عدم التعادل هذا بين الطموح والممارسة الواقعية ، فقد كانت أهداف الاتفاقية مبتكرة وكرست علاقة بين العالم الأول والعالم الثالث ، علاقة تقدمية غير مسبوقة حتى ذلك الوقت .

لقد جمع الإطار المؤسسي بين بنى اتفاقية ياوندي وبين الالتزام بالشراكة . وأقيمت ثلاث مؤسسات رئيسية : مجلس وزراء الجماعة الأوروبية مع دول أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP-EC Council) ولجنة السفراء والجمعية الاستشارية المشتركة . وكان مجلس الوزراء مثل سابقه مؤلفاً من الدول الأعضاء (الأوروبية من جهة والأفريقية ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي ACP من جهة أخرى) وممثل للمفوضية . وبشكل عادي ينعقد المجلس سنوياً ويكون مسؤولاً عن الإشراف على المدى العام لعمل الاتفاقية ولتنفيذ السياسات للوصول إلى الأهداف المحددة . وتساعد لجنة السفراء مجلس الوزراء في هذه المهام وتجتمع بتواتر أكبر . أما الجمعية الاستشارية المشتركة فهي المؤسسة الأكبر وتتألف من عدد متماثل من أعضاء البرلمان في دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ومن أعضاء في البرلمان الأوروبي . وكما يشير الاسم فإن سلطات الجمعية استشارية وليست ملزمة . ومع ذلك فقد برهنت الجمعية على أنها مؤسسة حيوية ونشيطة في اقتراح التوصيات والقرارات لمجلس الوزراء لدراستها . وبشكل خاص ، كانت انتقاداتها للإجراءات المعيقة وللتأخير في صرف الأموال قوية وساعدت على رفع

سوية الإصلاحات . والابتعاد الرئيسي الوحيد عن البنية المؤسسية السابقة كان غياب الإجراء القضائي التحكيمي . فالمحكمة الخاصة بالتحكيم لم تنعقد أبداً بموجب اتفاقية ياوندي ، وتبنت فلسفة معاهدة لومي الحلول السياسية بدلاً من الحلول القضائية للنزاعات . لقد تطورت مهام كل هذه المؤسسات طوال فترة سريان مفعول هذه الاتفاقية وأدخلت تجديدات عليها (مثل المادة ١٠٨ للجنة عام ١٩٨٠) . ومع ذلك فإن البنى الأساسية التي حددت في اتفاقية لومي الأولى استمرت حتى نهاية اتفاقية لومي الرابعة بعد ربع قرن .

كانت أهداف السياسة الرئيسية للاتفاقية أهلاً للثناء والإطراء بقدر ما كانت طموحة : زيادة التجارة بين بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي وبلدان الجماعة الأوروبية (EC-ACP Trade) ، تنمية زراعية وصناعية ، مساعدة خاصة للبلدان الأقل نمواً ، ودعم للتعاون الإقليمي . وعلى مستوى السياسة ، كانت اتفاقية لومي أكثر بكثير من كونها امتدادا فقط للاتفاقية السابقة . فقد انتقدت نقائص اتفاقية ياوندي وبشكل صحيح كما سعت اتفاقية لومي إلى مواجهة ذلك بطريقتين محددتين : أولاً بإسقاط مبدأ التبادلية أو المعاملة بالمثل وثانياً بإدخال خطة لاستقرار الصادرات (هذه السياسات مع جوانب أخرى لسياسات أوروبية فريدة درست بتفصيل اكبر في الفصول ٦ و ٧) وكان للقرار بالتخلي عن تفضيلات مقابلة وتبني مبدأ عدم التبادلية (Non-Reciprocity) أهمية سيكولوجية أكثر من أهميته الاقتصادية . واصبح الآن مطلوباً من رابطة بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي ببساطة أن تعامل صادرات الجماعة الأوروبية على الأقل بدرجة تفضيل مثل التي تقدمها لصادرات الدول النامية الأخرى . وكان التأثير على نموذج التجارة الخارجية لدول الجماعة الأوروبية ، على أي حال ، هامشياً .

وكان نظام استقرار أرباح الصادرات (STABEX) من السلع الزراعية التجديد الرئيسي لاتفاقية لومي الأولى . وكان الهدف من وراء ذلك تأمين أموال

لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لتغطية العجز في الإنتاج أو التذبذب في الأسعار بالنسبة لبعض المنتجات الزراعية المحددة المصدرة إلى أوروبا . وبينما كانت الآليات الفعلية لتطبيق نظام استقرار أرباح الصادرات معقدة ، إلا أنه في المبدأ كانَ بسيطا إلى حد بعيد . وكان النظام هاما لأن كثيراً من البلدان الإفريقية وبلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي تعتمد على عدد محدود من المنتجات الأمر الذي يجعلها معرضة بشكل خاص للتغيرات في أسعار السوق العالمية . لقد كان نظام استقرار أرباح الصادرات معادلاً لبوليصة تأمين بالنسبة لبلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي : لقد ضمنت الجماعة الأوروبية عتبة الحد الأدنى من العوائد لهذه الصادرات المحددة وقدمت التعويض لأي خسارة في العوائد الناتجة عن انخفاض الأسعار أو خسارة في الإنتاج . وقامت الاتفاقية الأولى بتغطية ٢٩ من المنتجات ثم ارتفعت إلى ٤٤ منتج في اتفاقية لومي الثانية .

ومن الواضح أن الفوائد لم تكن توزع بالتساوي بين البلدان الإفريقية وبلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي . وبموجب اتفاقية لومي الأولى ذهب أكثر من ثلث الدعم المتوفر إلى إنتاج الفول السوداني (١٣٩,٤ مليون وحدة نقد أوربية) و ثلاثة بلدان فقط (هي السنغال والسودان وموريتانيا) حصلت على ٣٨,١٪ من الأموال المتوفرة . هذا الانتشار غير المستقيم استمر بموجب اتفاقية لومي الثانية ، ولو كان هناك بعض التعديلات نحو بعض المنتجات أو بعض البلدان . ثلاثة منتجات (القهوة والكاكاو والفول السوداني) حصلت على أربعة أخماس الميزانية مع ثلاثة بلدان (السنغال ، غانا وساحل العاج) تصل إلى ٣٨,٥٪ فيما بينها . والدفعات للفول السوداني جعلت السنغال فقط تربح ١٥٥,٧ مليون وحدة نقد أوربية بين عامي ١٩٧٦ - ١٩٨٥ (انظر الجدول ١ـ٢و ١ـ٣) . والدول الستة الأكثر ربحاً بموجب كل اتفاقية حصلت على حوالي ٦٠٪ من الأموال . وبرهنت الفلسفة التي يتبناها نظام استقرار أرباح الصادرات (STABEX) على أنها كعب

أخيل خلال هذه السنوات الأولى . فالركود العالمي والهبوط في أسعار السلع شهد طلبات تعويض من نظام استقرار أرباح الصادرات تفوق المبالغ المخصصة في الميزانية . وبحلول عام ١٩٨٩ ، بدء الاتفاقية الثانية ، استطاعت الميزانية أن تتعامل وبشكل عام فقط مع نصف طلبات التعويض ، وبعد عام كان هناك عجز بمبلغ ٣٤١ مليون وحدة نقد أوربية . وبينما كانت الميزانية متوازنة في نهاية اتفاقية لومي الثانية، فان النظام أو الخطة كان ضحية لنجاحه وبشكل واضح ، وكان بشكل حتمي استجابة غير كافية لتذبذب الاقتصاد العالمي . وازدادت شعبية لومي على الرغم من هذه المشاكل الأولية ، والتحقت سبع دول مستقلة حديثاً ، كانت سابقا مستعمرات بريطانية ، بالاتفاقية وبذلك ارتفع العدد الإجمالي إلى ستين بلدا ، مع ثلاثة بلدان أخرى التحقت خلال السنوات الخمس الأولى من الاتفاقية . واحدة فقط من هذه البلدان كانت من أفريقيا (زيمبابوي) والباقي كان من منطقة الكاريبي أومن دول جزر المحيط الهادي . وهذا يشير إلى توازن جيوبوليتيكي متغير داخل مجموعة الدول الإفريقية ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) . واختلفت لومي الثانية قليلاً عن لومي الأولى من حيث الإطار المؤسسي كما في الاتجاه أو المنحى الأساسي وأدخلت جانبين جديدين : توكيد أكبر على الدول والبلدان الأقل نمواً (LDCs) وإدخال نظام استقرار الصادرات المنجمية (SYSMIN) . وفي بداية اتفاقية لومي الأولى صنف ٢٤ بلدا من بين الأعضاء الـ ٤٦ ، الأعضاء في الاتفاقية ، على أنها من البلدان الأقل نموا (LDCs) وخلال العقد التالي زيد هذا العدد إلى خمسة وثلاثين بلداً ، كما وضعت اتفاقية لومي الثانية تأكيدا جديدا على البلدان الأقل نموا والبلدان المحصورة (Landlocked) . وبالتالي كانت برامج المساعدة وقروض بنك الاستثمار الأوروبي تذهب إلى هذه الدول وبشكل غير متناسب . وكان نظام استقرار الصادرات المعدنية (SYSMIN) توسعا هاما وسريعا . وكانت وسيلة التمويل الخاصة هذه لصالح الصادرات المعدنية مبنية على مبادئ مماثلة لتلك التي اعتمدت في نظام استقرار أرباح الصادرات . هذا قدم لدول

أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي التي تعتمد بشكل كثيف على صادراتها من المواد المنجمية إلى دول المجموعة الأوروبية درجة من الحماية من خسارة في الإنتاج أو انهيار في الأسعار . وقدمت اتفاقية لومي الثانية ٢٨٢ مليون وحدة نقد أوروبية وغطت فلزات النحاس والكوبالت والفوسفات والمنغنيز والبوكسيت والألومنيوم والقصدير والحديد .

الجدول ١ - ٢ : التحويلات بموجب نظام استقرار أرباح الصادرات (STABEX) حسب المواد المنتجة

اتفاقيتي لومي الأولى والثانية

المنتج	لومي الأولى مليون وحدة نقد أوربية	النسبة الكلية للتحويلات	لومي الثانية مليون وحدة نقد أوربية	النسبة الكلية للتحويلات
القهوة	١٤,٥	٪٣,٨	٢٤٦,٦	٪٣٧,٤
الكاكاو	١,٥	٪٠,٤	١٤٨,٨	٪٢٢,٦
القطن	٤٣,٤	٪١١,٥	٣٦,٥	٪٥,٥
كوبرا- جوز الهند	١٠,٦	٪٢,٨	٣١,٦	٪٤,٨
الفول السوداني	١٣٩,٤	٪٣٦,٩	١٣٣,٣	٪٢٠,٢
فلزات الحديد	٦١,٨	٪١٦,٤	-	-
كسبة بذور القطن	١٧,٦	٪٤,٧	١٤	٪٢,١
القنب الخام	٢٠,٦	٪٥,٥	٩,١	٪١,٤
الخشب	٤٠	٪١٠,٦	٠,٤	٪٠,١
مواد أخرى	٢٨,١	٪٧,٤	٣٩,٢	٪٥,٩
المجموع	٣٧٧,٥	٪١٠٠	٦٥٩,٥	٪١٠٠

الجدول ١ - ٣ : التحويلات بموجب نظام استقرار أرباح الصادرات (STABEX) حسب البلد

لومي الأولى			لومي الثانية		
البلد	**مليون وحدة نقد أوربية**	**النسبة الكلية**	**البلد**	**مليون وحدة نقد أوربية**	**النسبة الكلية**
السنغال	٦٥,١	٪١٧,٢	السنغال	٩٠,٦	٪١٣,٧
السودان	٤١,٨	٪١١,١	غانا	٨٥,٤	٪١٢,٩
موريتانيا	٣٧	٪٩,٨	ساحل العاج	٧٨,٤	٪١١,٩
النيجر	٢٢,٧	٪٦	بابوا غينيا الجديدة	٥٠,٧	٪٧,٧
تنزانيا	٢٠,٧	٪٥,٥	كينيا	٤٤,٩	٪٦,٨
أوغندا	٢٠,٦	٪٥,٥	السودان	٤٠,٧	٪٦,٢
بينين	٢٠,٤	٪٥,٤	بلدان أخرى	٢٦٨,٨	٪٤٠,٨
دول أخرى	١٤٩,٢	٪٣٩,٥	المجموع	٦٥٩,٥	٪١٠٠
المجموع	٣٧٧,٥	٪١٠٠			

المصدر تقرير المفوضية (١٩٨٦) الصفحات ٢٤ - ٢٥

إن أي تقييم لمردود العقد الأول من اتفاقية لومي يجب أن يبدأ بالاعتراف بالنظرة الثاقبة في التزامها بالشراكة وفي رغبتها في المساعدة على دمج اقتصادات البلدان النامية في السوق العالمي . ثانياً : لقد تجنبت اتفاقية لومي أي شكل من العلاقات الاستعمارية الجديدة : فالبلدان الإفريقية وبلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي لم يكن مطلوبا منها أي امتيازات أو تفضيلات خاصة للجماعة الأوروبية ، كما أنها لم تكن ممنوعة من التجارة مع بلدان نامية أخرى . ثالثاً : لم

تفرض أي شرطيّة سياسية : وتم التغاضي بشكل كبير عن السياسات الداخلية للبلدان الموقعة على الاتفاقية . وكما تمت الإشارة في التحليل المذكور أعلاه ، تم إدخال سلسلة من برامج المساعدة التنموية وقدمت امتيازات وتفضيلات تجارية . وعلى كل حال ، إن أي تقييم يجب أن يقر بالفجوة بين نوايا الاتفاقية وأثرها الواقعي على العلاقات . وربما كان النقد الأكثر شدة هو أن المردود على الميزان التجاري كان هامشيا . وعلى الرغم من أن بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) تمتعت بفائض تجاري مع الجماعة الأوروبية ، إلا أن هذا الواقع كان سائداً أيضا قبل اتفاقية لومي . ووفقاً للمصطلحات الإنتاجية ، لقد كان للاتفاقية تأثير معاكس و ذلك بتشجيع بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) على الاعتماد على المواد الخام كقاعدة للتصدير مقابل استيرادها أولاً السلع والبضائع المصنعة في أوروبا . وخلال المفاوضات من أجل اتفاقية لومي الثانية ، أصدر البرلمان الأوروبي تقريرا ناقدا وبشكل خاص :

" إن تركيب التجارة بين بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي ACP من جهة و الجماعة الاقتصادية الأوروبية من جهة أخرى يظهر عدم توازن حاد سواء من حيث المواد المصدرة أومن حيث البلدان المصدرة من أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي . . . . لقد تغير هذا التركيب قليلا جدا وما زال يحتفظ بملامح الفترة الاستعمارية . . . . فقاعدة التجارة الحرة لا معنى لها بالنسبة للبلدان التي ، في هذه المرحلة وبسبب البنى الإنتاجية ، ليس لديها عملياً ما تصدره إلى الجماعة " (تقرير فوك Focke Report، ١٩٨٠ ، ص ١٤) .

إن الرقم الذي كثيراً ما يشار إليه والذي يقول إن ٩٩,٥ ٪ من صادرات الدول الإفريقية وبلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي معفاة من رسوم الجمارك كان مضللا . ليس فقط لأن بعض الصادرات الزراعية المحددة مستثناة من هذا الإعفاء ، ولكن لأن الرقم الذي يشار إليه يشمل المنتجات القائمة الآن ولا

يشمل الصادرات الممكنة أو المحتملة في المستقبل . والمنتجات الكاملة في القطاعات الصناعية والزراعية والتجارية كانت أيضا مستثناة من الإعفاء وان حوالي ٧٠٪ من صادرات الدول الإفريقية وبلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) كان بإمكانها أن تدخل أوروبا بلا رسوم جمركية بموجب تدابير نظام التفضيلات العام (GSP) . وحتى نظام استقرار ارباح الصادرات (STABEX) ، ونظام استقرار الصادرات المنجمية (SYSMIN) ، واللذين وضعا وفق نوايا حسنة ، هذان النظامان انتقدا لمكافأة الفشل بدلاً من مكافأة النجاح . إن بإمكانهما العمل كمثبط لأنهما لم يشجعا الإنتاج الأفضل أو الكفاءة والفعالية . وتلك البلدان التي زادت فعلا من قدرتها الإنتاجية ومن صادراتها لم تحصل على شيء بموجب هذين النظامين . وأخيراً ، فإن مجال اتفاقية لومي الأكثر شمولا قد غطى فقط نسبة مئوية صغيرة من تجارة الجماعة الأوروبية مع العالم الثالث ، وبالتالي قدمت هذه الاتفاقية إسهاماً متواضعا لحوار ذي معنى بين الشمال والجنوب .

وبالمقارنة ، كانت اتفاقية لومي متفوقة بشكل واضح على سابقتها ، اتفاقية ياوندي وهي ترمز إلى الخط الفاصل في علاقات ما بعد الاستعمار مع العالم النامي . لم تلغ اتفاقية لومي مبدأ التبادلية فقط ولكنها وسعت مجال العلاقات لأبعد من الجوانب التاريخية للتجارة . فقد حلت المساواة والاستقرار محل الاتكالية والتبعية في الخواص المعرفة . ومن الواضح أنه لا يمكن تلبية كل طلب من طلبات الدول الإفريقية وبلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي أوكل طلب من طلبات الجماعة الأوروبية ـ وفي الحقيقة ، إن كلا الطرفين مذنب بسبب خلق مشاكل مستقبلية ، لأنهم رأوا فقط تأويلهم الخاص للاتفاقية . وتميز العقد الأول من اتفاقية لومي بأنه عقد للآمال المتراجعة ، حتى لو كان الذنب يقع على أزمات النفط المتتالية والركود العالمي وليس على الاتفاقية ذاتها . ولكن اتفاقية لومي كانت هامة من وجهة نظر تاريخية لإيجاد ممثل جديد في الشؤون الدولية – رابطة بلدان

أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) ـ لقد كانت الإطار الذي سيطر على نظرة أوروبا نحو علاقاتها مع العالم الثالث للفترة التي بقيت من القرن العشرين . فيما إذا كانت الدوافع أنانية أو غيرية ، من المحتمل أن يبقى ذلك إلى حد كبير مسألة خاضعة للتأويل .

اتفاقية لومي الثالثة واتفاقية لومي الرابعة :

كان السياق الدولي الخارجي دائما ذا تأثير على تقرير حدود علاقات أوروبا مع العالم الثالث . لقد غيرت صدمات النفط والركود العالمي الناتج عنها في السبعينيات وبشكل عميق السياق الذي كانت أوروبا تمارس فيه سياستها التنموية . لقد أصبح واضحا وبشكل متزايد إن التراجع الاقتصادي في أفريقيا (وإلى مدى اقل في بلدان المحيط الهادي وبلدان الكاريبي) لم يكن ظاهرة مؤقتة ، إذا كان لابد من إنجاز التنمية . وكان على اتفاقية لومي الثالثة أن تفعل أكثر من الاستمرار في الإطار القائم . فعلى سبيل المثال ، لقد تراجع الدخل الفردي في أفريقيا بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٧ بمعدل سنوي قدره ٦ , ٢٪ ، وانخفض الاستثمار بينما ارتفع عبء الدين في نفس الوقت بشكل حاد . وبالمقابل ، فقد شهدت الثمانينيات فترة من النمو الاقتصادي الواضح في اقتصادات الدول النامية في جنوب شرق آسيا . وبشكل متزايد أصبحت المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ذات تأثير في إدارة التنمية وجلبت معها التنظيمات والعقائد الجديدة العائدة لبرامج إعادة الهيكلة (SAPs) . وبحلول عام ١٩٨٩ كان هناك ثلاثون برنامجاً قد أخذت موقعها في أفريقيا وحدها (The Courier، ١٩٩٠ ، ص ٢٧) . نتيجة لذلك بدأ تركيز أوروبا على سياسة التنمية يتغير بالتعامل مع مسائل إعادة الهيكلة هذه وللبحث عن إجماع دولي حول المساعدات الاقتصادية الكبيرة .

لقد بدأت المفاوضات حول اتفاقية لومي الثالثة في هذا السياق . والتحقت اليونان بالجماعة عام ١٩٨١ وكان مقررا أن تفعل أسبانيا والبرتغال نفس الشيء عام

١٩٨٦ . وتكون فريق اتفاقية لومي الثالثة من ١٢ عضواً من الجماعة الأوروبية و ٦٦ بلداً من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وبينما ما تزال غير كاملة في انتشارها الجغرافي ، كانت الدول الـ٦٦ تمثل بشكل إجمالي نصف عدد الدول في العالم الثالث واحتوت على ١٥٪ من سكان بلدان العالم النامي . واستمرت الدول الإفريقية بالسيطرة (٤٥ دولة افريقية) ، و ٢٩ دولة من رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كانت أيضاً أعضاء في الكومنولث مع ٢١ دولة أخرى أعضاء في القمة الإفريقية الفرنسية . وعلى الرغم من العمل المتبادل طيلة الـ ١٠ سنوات فقد عبرت دول أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي عن هويتها بشكل واضح وفقاً لعلاقتها مع أوروبا : وانتمت بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي إلى مجموعات مختلفة تعتمد على المحافل المختارة . وبقيت علاقات أوروبا مع العالم الثالث في أحسن الأحوال خاصة وحساسة وغير كاملة . لكن اتفاقية لومي استمرت في أن تكون رمزاً غير كامل لتعريف أوروبا للتعاون التنموي .

وهدفت الاتفاقية الثالثة إلى " زيادة وتسريع التنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية لدول أفريقيا وبلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي كما هدفت إلى دعم وتنويع العلاقات بروح من التضامن والثقة المتبادلة " (المادة ١) . وبمفردات واضحة ، كانت هناك تجديدات قليلة نسبيا بالنسبة للإطار العام لاتفاقية لومي ، ولأن الأمر كذلك ، فقد فشلت في التعامل بشكل كافٍ مع أزمة التنمية التي أحاطت بالعالم الثالث خلال الثمانينيات . وكان النشاط والفرحة اللذان رافقا توقيع الاتفاقية الأولى في عام ١٩٧٥ غائبين بشكل واضح . ولم تعد اتفاقية لومي تبدو كأنها النموذج الأفضل للتنمية ، آخذين بالحسبان تدهور معظم اقتصادات البلدان النامية . في الواقع كان هناك حالة قوية فبدلاً من علاقات تعاون متبادل ،

أعادت لومي تكريس علاقات التبعية بين الشمال والجنوب بعد خمس عشرة سنة . (غريلي Grilli، ١٩٩٣ ، ص ٣٦) فالتأكيد الجديد على المسائل الرئيسية (الطقس ـ البيئة ـ الصحة) بالإضافة إلى الالتزام بالتعاون الاجتماعي والثقافي كان بحاجة أن يكون جوهرياً والتغير الهام كان تطبيق الشرطية ، الأمر الذي سبق أن قاومته بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

وأشارت الاتفاقيات حول ضمانات الاستثمارات الأوروبية الخاصة وحول التمويل المشروط لبرامج إعادة الهيكلة إلى حد فاصل في العلاقة وقدمت لمحة سريعة لبرنامج جديد سوف يسود فترة التسعينيات . إن القدرة على المساومة الاقتصادية التي سبق أن تمتعت بها بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي بدأت بالذوبان والتلاشي ، كما بدت قوة الدفع التي قدمتها المناقشات الأخلاقية (المعنوية) ، وبشكل متزايد غير فعالة .

وعلى عكس الاتفاقيات السابقة كانت اتفاقية لومي الرابعة لمدة ١٠ سنوات (مع إعادة النظر بالمسائل المالية في منتصف الفترة) ينتهي مفعولها في العام ٢٠٠٠ . ومرة أخرى ، أملَتْ التغيرات في البيئة الدولية محتوى واتجاه السياسة . ولتعقيد مشكلة بلدان اتفاقية لومي ، أشار انهيار الشيوعية إلى أولوية أكثر إلحاحاً وأهمية بالنسبة للجماعة الأوروبية فيما يخص سياسة التنمية – تلك المتعلقة بوسط وشرق أوروبا . وخلال التسعينيات انزاحت أولويات التمويل الأوروبي وبشكل واضح من بلدان اتفاقية لومي التقليدية إلى تلك البلدان الأقرب إلى الجماعة الأوروبية (انظر المقدمة) . وبالإضافة إلى ذلك ، كان مشروع " السوق الأوروبية الوحيدة " في عام ١٩٩٢ ، وجولة الغات (GATT) في الأورغواي ، وتأسيس منظمة التجارة العالمية (WTO) كل هذه مثلت تحديات تجارية جديدة نحو العالم الثالث المهدد مسبقا . وإذا لم تكن بلدان اتفاقية لومي منسية ، فقد بدت كأنما تواجه تهميشا متزايدا .

وبعد أربعة عشر شهرا من المفاوضات تم توقيع الاتفاقية الجديدة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وعددها ١٢ من جهة وبين ٦٨ بلدا من أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) من جهة أخرى ، في ١٥ كانون الأول ديسمبر ١٩٨٩ ، مرة أخرى في عاصمة توغو لومي . وبداية غطت اتفاقية لومي الرابعة اكثر من ٤٥٠ مليون من البشر - ترتفع إلى ٥٧٠ مليون في حوالي سبعين دولة عند إعادة النظر في منتصف الفترة المقررة للاتفاقية عام ١٩٩٥ . ولم يتم تحضير الاتفاقية وبشكل غير متقن إلا في الأشهر الأخيرة للعام ١٩٨٩ ، وتحت رئاسة فرنسا عندئذ . وبشكل عام أملت أوروبا جدول الأعمال ، أما طلبات بلدان أفريقيا وجزر المحيط الهادي ومنطقة الكاريبي - مثل تخفيف الديون - فلم يتم الالتفات إليها . وكانت ميزانية صندوق التنمية الأوروبي (EDF) قد زيدت إلى ١٢ مليار وحدة نقدية أوربية (زيادة اسمية بحوالي ٤٠٪ عن رقم اتفاقية لومي الثالثة البالغ ٨,٨ مليار وحدة نقد أوروبية) . وبمفردات اكثر واقعية ، فقد كانت الزيادة هامشية واقل بكثير من المبلغ المطلوب من قبل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، وتمت زيادة المبلغ إلى ١٤,٦ مليار وحدة نقد أوربية عند إعادة النظر في منتصف فترة الاتفاقية عام ١٩٩٥ (انظر الجدول ١ - ٤) . مثل هذا المردود يعكس الموقف المتصلب للدول الأعضاء كما يبين المصادر البيروقراطية الفقيرة لسكرتارية بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وظهر بشكل جلي ان مبدأ الشراكة في صلب اتفاقية لومي ، والذي كان له التقدير الكبير ، قد تمت المساومة حوله .

جدول ١ - ٤ : تمويل التعاون التنموي ١٩٥٨ - ٢٠٠٠

الاتفاقية	الصندوق	التاريخ	عدد الدول	بنك الاستثمار الأوروبي (مليون وحدة نقد أوروبية)	بنك التنمية الأوروبي (مليون وحدة نقد أوروبية)	المبلغ الاجمالي
معاهدة روما	صندوق التنمية الأوروبي ١	١٩٥٨/١/١	٣١	-	٥٨١	٥٨١
ياوندي ١	صندوق التنمية الأوروبي ٢	١٩٦٤/٧/١	١٨	٦٤	٦٦٦	٨٣٠
ياوندي ٢	صندوق التنمية الأوروبي ٣	١٩٧١/١/١	١٩	٩٠	٨٤٣	٩٣٣
لومي ١	صندوق التنمية الأوروبي ٤	١٩٧٦/٤/١	٤٦	٣٩٠	٣١٢٤	٣٥١٤
لومي ٢	صندوق التنمية الأوروبي ٥	١٩٨١/١/١	٥٧	٦٨٥	٤٧٥٤	٥٤٣٩
لومي ٣	صندوق التنمية الأوروبي ٦	١٩٨٦/٥/١	٦٦	١١٠٠	٧٧٥٤	٨٨٥٤
لومي ٤	صندوق التنمية الأوروبي ٧	١٩٩٠/٣/١	٦٩	١٢٠٠	١٠٨٠٠	١٢٠٠٠
لومي ٤ اعادة نظر	صندوق التنمية الأوروبي ٨	١٩٩٥/١١/٤	٧٠	١٦٥٨	١٢٩٦٧	١٤٦٢٥

المصدر ذي كورير (THE COURIER) ، ١٩٩٠ ، رقم ١٢٠ ، صفحة ٢٦ و (١٩٩٦ ، رقم ١٥٥ ، ص١٢) .

وكان تجديد التأكيد على الشرطية اقتصاديا وسياسيا عنصرا أساسيا في اتفاقية لومي الرابعة . وللمرة الأولى ، تم ربط العون وبشكل مكشوف بدعم إجراءات إعادة الهيكلة وفقا لمصادر التمويل الواردة من ميزانية صندوق التنمية الأوروبية (EDF) . إن ١٠٪ تقريباً من الأموال المرصودة خصصت لهذا الغرض - ١١٥٠ مليون وحدة نقد أوربية في صندوق التنمية الأوروبي رقم ٧ ارتفعت إلى ١٤٠٠ مليون وحدة نقد أوروبية في صندوق التنمية الأوروبي رقم ٨ . وتم التأكيد على المرونة أكثر من الالتزام بمنحى محدد في الاتفاقية الجديدة . فالمادة ٢٤٤ تضمن :

أ - إن بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي تتحمل مسؤولية أساسية لتحليل المشاكل التي سوف تحل والتحضير لبرامج الإصلاح .

ب - سوف تتم ملاءمة برامج الدعم وفقا للحالات المختلفة في كل بلد من بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ، وسوف تكون حساسة تجاه الظروف الاجتماعية والثقافية والبيئية في هذه البلدان .

جـ - سوف يعترف بحق بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي في تقرير اتجاه استراتيجيات التنمية فيها والأولويات .

د - سوف يعطى الدعم في سياق التقييم المشترك بين الجماعة الأوروبية وبلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ذات العلاقة فيما يخص إجراءات الإصلاح التي تم التعهد باتخاذها أو تم الاتفاق حولها إما على مستوى اقتصادي كبير أو على مستوى قطاعي .

وعلى الرغم من أن بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كانت مشمولة بالجدل حول سياسة الإصلاح الاقتصادي ، فقد كان واضحاً أن رضى وقبول الجانب الأوروبي كان شرطاً مسبقاً لأي تمويل . لقد عرفت المادة ٢٤٣ " المناسب " على انه نموذج المبادرات التي تزيد الناتج المحلي العام (GDP) والاستخدام ، وتزيد الإنتاجية وتدخل تنوعا اقتصاديا بينما تسعى في نفس الوقت لتحسين الرفاه الاجتماعي والاقتصادي للسكان وتضمن أن " التعديلات قابلة للاستمرار من وجهة نظر اقتصادية ومحتملة سياسياً واجتماعياً " . وتم تعديل شروط الإصلاح البنيوي بشكل متواضع عام ١٩٩٥ وذلك بتوسيع العملية لتشمل المستوى الإقليمي . وبشكل عام ، فقد عكس الاتحاد الأوروبي وجهة نظر البنك الدولي فيما يخص برامج إعادة الهيكلة (SAPs) على الرغم من عدم وجود أي دليل عملي قوي يؤكد أن مثل هذا التوجه كان بشكل عام مفيداً للتنمية (ليستر Lister، ١٩٩٧b ، ص ١١٦) . وتأكيد الاتفاقية أن بلدان

رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي " سوف تقرر مبادئ واستراتيجيات ونماذج التنمية في اقتصاداتها ومجتمعاتها وبكل سيادة " (المادة ٣) لا يتفق مع هذا الاعتراف بالسياسة الواقعية . لقد بدأ تحدي هذه الأرثوذوكسية (الاستقامة) المكرسة فقط خلال عام ١٩٩٧ - ١٩٩٨ أثناء مناقشة الورقة الخضراء حول علاقة أوروبا في مرحلة ما بعد اتفاقية لومي مع العالم النامي .

وأدخلت تعديلات ثانوية فقط على تفضيلات التجارة الواردة في اتفاقية لومي الرابعة - على الرغم من تآكل هرم الامتيازات المزعوم لبلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) - وعلى الرغم من الحصول على بعض المرونة في " قواعد المنشأ " المفروضة على المنتجات المصنعة . والتنازل الوحيد الهام من قبل الاتحاد الأوروبي كان في توسيع أساس التمويل الوارد في نظام استقرار أرباح الصادرات (STABEX) ونظام استقرار الصادرات المنجمية (SYSMEN) ، على الرغم من أن ذلك كان اقل بكثير من توقعات بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . واصبح الدين ، وليس تفضيلات التجارة ، المشكلة الأكثر أهمية في نهاية الثمانينيات . وبينما أدخلت المواد ٢٣٩ - ٢٤٢ مسألة تسديد الديون إلى جدول أعمال الجماعة الأوروبية فقد بقيت " مسألة التنمية الرئيسية هذه " ، إلى حد كبير ، المنطقة الرئيسية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وللمنظمات الدولية . وعند هذه المرحلة ، لم تكن أوروبا ترغب في تأسيس سابقة جديدة في هذا المجال . ومرة أخرى ألقي الضوء على أهمية الانسجام والتكاملية بين الاتحاد الأوروبي وسياسة الدول الأعضاء . وتم الترحيب بالاعتراف بهذه المسألة ، ومع ذلك فقد بقيت استجابة أوروبا الجماعية حذرة واحترمت دور الدول الأعضاء . وبسبب علاقة الاتحاد الأوروبي المالية المحدودة (فقط ٢,١ ٪ من تكاليف خدمة ديون بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كانت مع الاتحاد الأوروبي) فقد رأى البعض أنه من غير المناسب ومن غير الفعال بالنسبة للاتحاد الأوروبي أن

يصبح المحفل المسيطر للتعامل مع مسألة تخفيف الدين . سواء أكانت هذه النظرة مبررة أم غير مبررة ، فإن تجاهل بعد الجماعة الأوروبية حول الدين كان في تناقض صارخ مع فلسفة اتفاقية لومي الأوسع الخاصة بمبدأ الشراكة .

وبالمقابل ، فقد شملت الاتفاقية الجديدة عددا من التجديدات في السياسة : مثل البيئة ، حقوق الإنسان ، المرأة والتعاون الثقافي . وربما كان التأكيد على حقوق الإنسان الأكثر طموحاً بين هذه الأمور . فالمبادئ العامة والأهداف في الاتفاقية ربطت مباشرة بين التنمية وبين " احترام وتشجيع كل حقوق الإنسان " والرفاه الاقتصادي " . هذه الحقوق هي :

الطموحات المشروعة للأفراد والشعوب ، والحقوق ذات العلاقة كلها حقوق للإنسان والمعايير المختلفة وكونها غير قابلة للتقسيم ومترابطة فيما بينها ولكل منها شرعيته الخاصة، عدم التمييز في المعاملة ، حقوق الإنسان الأساسية ، الحقوق المدنية والسياسية ، الحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية (المادة ٥) .

وبشكل خاص ، كان تعاون الاتحاد الأوروبي مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مطلوبا لتأمين " البعد الثقافي والدلالات الاجتماعية " للتنمية وتسمح " للرجال والنساء في المشاركة والاستفادة على قدم المساواة " (المادة ١٣) . وتتحدث المواد (١٣٩ - ١٤٨) بالتفصيل عن هذه المفاهيم الثقافية والاجتماعية ، أما موضوع المرأة والتنمية فقد تمت تغطيته بواسطة المادة ١٥٣ . وهنا يدعم الاتحاد الأوروبي جهود بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي تهدف إلى " تأكيد مكانة المرأة وتحسين ظروف حياتها وتوسيع دورها الاقتصادي والاجتماعي وتأكيد مشاركتها الكاملة في الإنتاج وفي عملية التنمية على قدم المساواة مع الرجل " . وشملت السياسات الاجتماعية الأخرى الصحة والتعليم والتدريب والمسائل السكانية والبيئة . وبشكل تراكمي ، وسعت هذه مجال الاتفاقية إلى ابعد من أصولها التجارية المحضة وأكدت أن الشرطية السياسية

والاجتماعية كانت تشكل اتجاها جديدا في سياسة التنمية الأوروبية . فالخلافات وليس نقاط التماثل بين الاتفاقية الأصلية واتفاقية لومي الرابعة كانت قد أعلنت بشكل متزايد . وبينما تم الحفاظ على الأمر الواقع في العلاقة التجارية ككل ، فقد أدت الدوافع الجديدة إلى تحول سيكولوجي (نفسي) في علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث .

وعند حلول موعد إعادة النظر بالاتفاقية والمخطط له أن يتم في عام ١٩٩٥ ، كان السياق العالمي للتنمية قد تحول بشكل هام عن المعايير التي استندت إليها اتفاقية عام ١٩٨٩ ، وكان هذا التحول إضافة لذلك لا يتفق مع مصالح البلدان النامية . فقد واجه عدد من الدول أزمات اقتصادية متزايدة ، وتعب المانحين أصبح مستوطناً . وانهار التوازن التقليدي الإيديولوجي والجيواستراتيجي عندما بدأت المجتمعات التي كانت شيوعية تتجه بشكل متزايد نحو الديمقراطية . داخليا ، كرست معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢ أهدافاً والتزامات جديدة للتعاون التنموي ، ومن خلال التوسيع الذي تم في عام ١٩٩٥ ، تم إدخال وجهات نظر مختلفة حول التنمية من قبل الدول الأعضاء الجدد (النمسا وفنلندة والسويد) ، (فيرنيه Vernier، ١٩٩٦ ، ص ٨) . وكان تجديد البروتوكول المالي لاتفاقية لومي الرابعة فقط إلزامياً في منتصف الفترة ، وفي كل الجوانب الأخرى ، كان من المتوقع أن تستمر الاتفاقية دون تغيير لعقد من السنين . ومع ذلك وبسبب إصرار الاتحاد الأوروبي ، تم توسيع عملية إعادة النظر لتشمل أكثر من مسائل التمويل ، استجابة للسياق العالمي المتغير ولتأثير تحرير التجارة على تآكل التفضيلات ، وبسبب مسائل مرتبطة بالتطبيق الفعلي لنظام اتفاقية لومي .

وبتطبيق البنود الواردة في المادة ٣٦٦ ، كان كلا الطرفين ، بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من جهة ودول الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى مهيأين لتعديل جوانب من الاتفاقية . وعلى الرغم من أن كل القرارات كانت بالإجماع ،

فإن التعديلات التي تم تبنيها عكست أساساً جدول الاعمال الجديد للاتحاد الأوروبي أكثر من اهتمامات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ودامت عملية إعادة النظر ١٣ شهراً والاتفاقية المنقّحة وقِّعت من قبل ٧٠ بلداً من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٥ وتعرضت ثلاث مناطق واسعة لإعادة النظر : مسائل مؤسسية وسياسية ، مسائل التجارة وقطاعاتها ، وتمويل التنمية . وتم الإجماع على تعديل سلسلة واسعة من المسائل ، وبشكل واضح الإشارة إلى المبادئ الديمقراطية والأهمية الرئيسية للتجارة في عملية التنمية وإدخال عملية برمجة ثنائية للقروض أو الهبات (two-tranche program-ming) . وبالمقابل فقد ظهرت خلافات حول تمويل صندوق التنمية الأوروبي (EDF) ، والدخول في السوق الأوروبية الواحدة (SEM) وتخفيف قواعد المنشأ لصالح منتجات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

و ابتعد الاهتمام الرئيسي للمناقشات حول التجارة عن انشغال اتفاقية لومي التقليدي بالوصول إلى التفضيلات، إلى منحى أكثر شمولاً لإيجاد بيئة تجارية أفضل . فالمناقشات كانت سياسية بقدر ما هي اقتصادية وعكست جدول أعمال مفاوضات الاتفاقية العامة حول التعرفات والتجارة (GATT) . وأدخلت مادتان جديدتان فكرة تنمية التجارة وكان هدفهما " تنمية وتنويع وزيادة تجارة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP)، وتحسين قدرتها على المنافسة " على المستوى المحلي والدولي (المادة ١٥ آ) . ودعت المادة (٦ آ) ، التي عكست الالتزام بمعاهدة ماستريخت ، إلى الاندماج التدريجي لاقتصادات بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي في الاقتصاد العالمي ، ووصفت مهمة التجارة على أنها " تزيد من طاقة عملية التنمية " . و لم يكن الحصول على التفضيلات غائباً كلياً عن مناقشات إعادة النظر في منتصف فترة المعاهدة ، وبرهن النقاش على وجود نزاع . ودعا الموقف المهادن الميّال إلى التسوية إلى توسيع متواضع في استفادة المنتجات من

التفضيلات وإلى تخفيف في القيود المفروضة على الكميات . وكانت المنطقة الأشد خلافاً متعلقة بقواعد المنشأ . وأخيراً تم قبول تغييرات متواضعة وهي تلك التي شجعت التعاون الإقليمي بين الدول الأعضاء من جهة والدول الأخرى غير الأعضاء من جهة ثانية . وبالمقابل كان إصلاح نظام استقرار أرباح الصادرات غير مثير للخلاف وتمت زيادة الاعتمادات لهذا النظام بنسبة ٢٠٪ لتصل إلى ١,٨ مليار وحدة نقد أوروبية .

والمسألة الأخيرة التي سوف تتم إعادة التفاوض حولها كانت البروتوكول المالي الجديد - صندوق التنمية الأوروبي رقم ٨ (EDF8) . وهذا رفع التمويل الكلي لاتفاقية لومي بنسبة ٢٢٪ ليصل إلى ١٤,٦ مليار وحدة نقد أوروبية ، على الرغم أنه في الواقع بقيت القيمة ثابتة : وإحدى الدول الأعضاء ، المملكة المتحدة ، حتى أنها خفضت مساهمتها . و أعطيت الصعوبات في الحصول على اتفاق مالي أهمية إضافية عند عملية التصديق . ولم يبدأ صندوق التنمية الأوروبي رقم ٨ بتوزيع هذه الأموال الجديدة إلا في حزيران (يونيو) ١٩٩٨ . وبالنظر إلى ذلك التوسع ، كان هذا يعني أن هناك (١٥) خمسة عشر مانحاً وليس (١٢) اثنا عشر مانحاً ، والمستوى العام للتمويل خيب آمال المستقبلين من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ومرة أخرى ، عكس هذا أولويات التنمية الجديدة لدى الاتحاد الأوروبي في وسط وشرق أوروبا وعكس أيضاً توجهاً عالمياً متراجعاً يؤثر على المساعدات الثنائية والمساعدات متعددة الأطراف . والمساعدة الواردة في البرنامج كانت في صلب التوجه الأوروبي . وطرأت تعديلات ثانوية على بنود إعادة الهيكلة وعلى تطبيق مصادر بنك الاستثمار الأوروبي (EIB) . وقاوم الاتحاد الأوروبي بنجاح طلباً بإلغاء ديون بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من طرف واحد ، ولكنه عرض في المقابل بعض التخفيف المالي (بقيمة ١٣٥ مليون وحدة نقد أوروبية على شكل قروض) وأصدر تصريحاً جديداً ملحقاً بالاتفاقية ينص على ما يلي :

تؤكد الجماعة (الأوروبية) رغبتها في المساهمة بشكل بناء وفعال في تخفيف عبء الديون على بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وفي هذا السياق ، إنها توافق على تحويل كل القروض الخاصة والعائدة للاتفاقيات السابقة ، والتي لم تنفذ حتى الآن ، إلى هبات . وتؤكد الجماعة أيضاً على تصميمها على متابعة مناقشة هذه المسائل في المحافل المناسبة ، آخذة في الحسبان الصعوبات المحددة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) .

(الملحق LXXXIV) .

وأدخل أحد التجديدات شرطية واسعة على أهداف سياسة الاتحاد الأوروبي فيما يخص المساعدة التنموية . وتم تعديل الاتفاقية بحيث تصبح : " ودعماً لاستراتيجيات التنمية لدى بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، سوف يؤخذ في الحسبان أهداف وأولويات سياسة التعاون لدى المجموعة الأوروبية وسياسات التنمية لدى بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وأولوياتها " . (المادة ٤) . فأهداف وأولويات الاتحاد الأوروبي مشتقة من معاهدة ماستريخت (المادة ١٣٣ - u) وأظهرت الالتزامات المقدمة في مكان آخر ، وبالتحديد تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة ، وإعادة دمج اقتصادات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في الاقتصاد العالمي ، وتخفيف حدة الفقر ، ودعم الحكومات الديمقراطية والشرعية ، وحماية الحريات العامة وحقوق الإنسان . وعلى الرغم من إقامة حوار حول هذه السياسات ، فإن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كان متوقعاً منها تبنّي هذه المبادىء في مناهج التنمية الخاصة بها إذا كان لابد من الحصول على مساعدات اتفاقية لومي . والتعبير الأكثر مباشرة لهذا التوقع الجديد كان في التحرك نحو نظام ثنائي الهبات أو القروض (Two-tranche) للبرامج التي تشير إلى ذلك . وبالاحتفاظ بـ ٣٠٪ من الأموال حتى يتم التأكد من

التنفيذ الفعال للبرنامج ، يستطيع الاتحاد الأوروبي فرض عقوبات على تلك الدول التي تفشل في تلبية أهداف الحوار المتفق عليها .

البناء المؤسسي : من لومي إلى كوتونو

كانت اتفاقية لومي الأكثر مؤسسياً من بين كل حوارات الاتحاد الأوروبي التي تمت بين مجموعة ومجموعة ، وتعزى استمراريتها جزئياً إلى كونها موثوقة وإلى الاستمرارية التعاقدية بهذه الصيغة المؤسسية . وكما شاهدنا في السابق أقامت الاتفاقية الأولى ثلاث هيئات رئيسية : المجلس الوزاري ولجنة السفراء والجمعية الاستشارية المشتركة ، وحددت سلطات ومهام كل من هذه المؤسسات في المواد ٣٣٨-٣٥٥ من اتفاقية لومي الرابعة . وحدد مبدأ الشراكة ، ولو على الأقل رسمياً ، تشكيلها ومهمتها . وكما تنص المادة ٣٣٨ : " يتصرف مجلس الوزراء بالتوافق بين الجماعة (الأوروبية) من جهة وبين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) من جهة أخرى " .

وتم تشكيل المجلس من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، ومن الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومن ممثل للمفوضية . وبشكل اعتيادي كان المجلس ينعقد سنوياً وكان مكلفا بالإشراف على المجال العام لعمل الاتفاقية وبتنفيذ ومراجعة السياسات للوصول إلى الأهداف . وشكلت لجان أو فرق عمل خاصة ، حيثما كان ذلك ضرورياً ، لمساعدة المجلس (المادة ٣٤٢) . وكانت رئاسة المجلس بالتناوب بين دولة من الجماعة الأوروبية وبين دولة من رابطة الدول الأفريقية ودول منطقة الكاريبي ودول جزر المحيط الهادي (ACP) . وكانت قرارات المجلس ملزمة . وبموجب المادة ٣٤٥ ، يستطيع المجلس أن يفوض لجنة السفراء بصلاحياته وسلطاته . وبشكل متكرر ، ساعدت لجنة السفراء المجلس في تنفيذ مهامه واجتمعت بتواتر أعظم ، وعلى الأقل ، مرة كل ستة أشهر . (المادة ٣٤٦-٣) .

وتجتمع الجمعية الاستشارية المشتركة مرة كل سنتين . وتتكون العضوية فيها من عدد متساوٍ من أعضاء البرلمان في بلدان آفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (أو ممثلين معينين) ومن أعضاء البرلمان الأوروبي . وأدخل هذا الشرط الديمقراطي في عام ١٩٩٥ ، وقبل ذلك كانت وفود بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مكونة غالباً من سفراء هذه الدول أومن موظفين مدنيين ، وليسوا ممثلين منتخبين . وفي هذه الحالات ، إذا لم يكن هناك برلمان في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، كان على الممثلين أن يخضعوا لموافقة الجمعية الاستشارية المشتركة (المادة٣٢-١) . وكما يوحي الاسم ، كانت سلطات الجمعية إستشارية وليست ملزمة وسلطاتها المحدودة واردة في المادة ٣٥٠ . تستطيع الجمعية دراسة تقرير المجلس السنوي ، وأن تتبنى قرارات تتفق مع نص الاتفاقية " وتقدم لمجلس الوزراء أي نتائج وأي توصيات تعتبرها مناسبة " . وكما تمت الإشارة سابقاً ، كانت الجمعية غالباً هيئة فعالة . وكان واضحاً للعيان غياب أي هيئة قضائية من أجل آلية التحكيم عن البنية المؤسسية ، فقد تبنت اتفاقية لومي الحلول السياسية بدلاً من الحلول القضائية لتسوية النزاعات .

وفي حين استمرت البنى الرئيسية التي أُقيمت بموجب اتفاقية لومي الأولى لمدة خمسة وعشرين عاماً ، فقد تطورت مهام كل هذه المؤسسات طوال فترة سريان مفعول الاتفاقية . فمثلاً عند إعادة النظر في منتصف فترة اتفاقية لومي الرابعة ، تم " توسيع " الحوار السياسي بين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من جهة وبين الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى ضمن إطار مجلس الوزراء ، في محاولة لجعله أكثر فاعلية ، وحيث يكون ضرورياً ، تم توسيع الحوار السياسي خارج إطار الاتفاقية (المادة٣٠-٣) . فالحكم الصالح والديمقراطية وحقوق الإنسان جاءت بشكل نموذجي لتسود الحوار بين الجماعة الأوروبية وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، كما تم توسيع ذلك ليشمل أو ليغطي " مسائل ومشاكل السياسة

الأجنبية والأمنية " (المقدمة) . والمثير للاهتمام أنه تم إدخال بند لتشجيع الحوار الإقليمي وربما يبشر هذا بإمكانية إعادة التقسيم الإقليمي لعلاقة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بعد العام ٢٠٠٠ .

وشهد إصلاح السياسة الرئيسي بنود حقوق الإنسان الواردة في المادة (٥) معروضة بسياسة العصا والجزرة . وأعطي تأكيد إضافي للحكم الصالح " واحترام حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون " عرفت على أنها " عنصر جوهري " للاتفاقية . ولتذليل ذلك ، وضع مبلغ ٨٠ مليون وحدة نقد أوروبية وفقاً للبروتوكول المالي الجديد من أجل الإصلاح المؤسسي والإداري والذي " يهدف إلى تحويل الأنظمة نحو الديمقراطية وتقوية سيادة القانون والحكم الصالح ".. وكإجراء لإلتزام الاتحاد الأوروبي بتشجيع الديمقراطية وحقوق الإنسان ، فإن أي بلد من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي يفشل في تلبية معايير المادة (٥) يمكن أن يتعرض ، في النهاية ، إلى تعليق عضويته في الاتفاقية . وفي حين كان هناك إجماع على أهمية تكريس الممارسات الديمقراطية من خلال المؤسسة ، فإن الخط الفاصل بين الأبوية والشراكة أصبح من الصعب تحديده .

وفي سياق التغيير ، استطاعت مؤسسات اتفاقية لومي أن تلعب دوراً قوياً . وكما يظهر تاريخ تطور مؤسسات الاتحاد الأوروبي ، فعندما تقام هذه المؤسسات تصبح ثابتة في الشكل ومقاومة للتغيير الشامل . فالتغير التدريجي وليس الإصلاح الجذري هو الذي يحدد المعايير . ونتيجة لذلك ، فعندما اقترحت الورقة الخضراء المقدمة من قبل المفوضية مع الخطوط العامة لمفاوضات ما بعد اتفاقية لومي الرابعة ، إصلاحات مؤسسية وسياسية أساسية ، فإن قوة الكبح التي مارستها مؤسسات الأمر الواقع كانت عاملاً هاماً في ضبط التغيير (انظر الفصل ٦) .

الخاتمة:

بإيجاز ، يشكل هذا المسح التاريخي لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع بلدان

أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي نقطة الانطلاق لتحليلنا لعلاقات أوروبا مع العالم الثالث . لقد كانت اتفاقية لومي وبشكل تقليدي ، إطار التنمية الرئيسي ، وكان المبرر إلى حد كبير تاريخياً أكثر منه منطقياً . أما الذي أصبح واضحاً وبشكل متزايد خلال السنوات الخمس الأخيرة من اتفاقية لومي الرابعة هو أن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لم تعد قادرة على الاعتماد على انتمائها ذي الامتيازات ولا على المساعدة المالية المستمرة من هذه العلاقة الخاصة . وعلى أي حال فإن التخلص من طغيان الاسم بدا صعباً لأن الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ما تزال تحتفظ بموقع فريد داخل سياسة التنمية الأوروبية الأوسع .

وعلى الرغم من الثبات وعدم التغيير ، أثارت اتفاقية لومي الرابعة الاهتمام حول الاستمرار الطويل لفلسفتها التفضيلية . ولفتت جولة الأورغواي للاتفاقية العامة للتعرفات والتجارة (GATT) الانتباه إلى عدم توافق شروط اتفاقية لومي مع المبادئ العريضة لتحرير التجارة . وعلى الرغم من أنه أُعطيت وثيقة تنازل في النهاية بموجب الاتفاقية العامة حول التعرفات والتجارة (GATT) ومنظمة التجارة العالمية (WTO) ، فإنه من الواضح أن الممارسة الحالية أصبح من الصعب ، وبشكل متزايد ، الدفاع عنها . وعكست عملية تطور سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي التطور الداخلي لعملية الاندماج الأوروبي ذاتها . لقد اتسعت سياسة الاندماج والتنمية ، والتي كانت في البداية محدودة من ناحية جغرافية ومحدودة الطموح ، في المجال والمحتوى والطموح طوال العقود الأربعة الماضية . وبحلول العام ٢٠٠٠ كان أسلوب صنع السياسة المتدرج لاتفاقيات لومي مرغماً على التعامل مع منهج أكثر معاصرة في العلاقات مع العالم النامي . وبالتقابل مع التاريخ الطويل من الاعتماد على المؤسسات وتطور السياسة ، كما يوجز الفصل التالي ، فقد كانت روابط أوروبا مع البلدان النامية التي لم تشملها اتفاقية لومي بدائية نسبياً وخاصة في طبيعتها .

الفصل الثاني

أمريكا اللاتينية وآسيا

كان النقد الأكثر حدة الموجه إلى نظام اتفاقية لومي ناجماً عن عدم توازنها وعن طبيعتها الحصرية (غير الشاملة) . ويرى البعض أن الاتحاد الأوروبي لم يكن له في أي وقت سياسة أصيلة نحو العالم الثالث ، وأن الدوافع التي توجه سياسة أوروبا التنموية كانت دائماً متمركزة حول أفريقيا . وكل الدول الـ(٤٨) التي تقع جنوب الصحراء كانت أعضاءً في اتفاقية لومي الرابعة ، بينما لم تتم تغطية جزر المحيط الهادي وبلدان منطقة الكاريبي بشكل كامل . وفوق كل شيء فقد كان ٩٠٪ من سكان بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (الأعضاء في الاتفاقية) أفريقيين . وكما يرى أحد المعلقين :

" إن التركيز على أفريقيا يعني الإهمال النسبي لمناطق أخرى ذات أهمية " أكبر " بالنسبة للجماعة الأوروبية . ومع ذلك يمكن تعريف "الأهمية " : فإن كانت ذات صلة بالفقر فإن استبعاد الهند وبنغلادش صعبٌ تبريره ، وإن كانت ذات صلة بالأهمية التجارية ، يعتبر غياب أمريكا اللاتينية وجنوب شرق آسيا غريباً ، وإن كانت ذات صلة بالسياسة الدولية والاستراتيجية العسكرية ، مرة أخرى ، فإن أفريقيا بالإضافة إلى بعض الجزر في منطقة الكاريبي والمحيط الهادي ليست مركز اهتمام واضح " . (ستيفنس Stevens، ١٩٨٣، ص ١٤٤) .

وكما رأينا فإن الاتفاقية كانت في الأصل مصممة لتضع بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي على قمة "هرم الامتيازات" وذلك بتقديم نظام تجاري مفضل أكثر من ذلك الذي يقدم لأي بلد نام آخر . وعندما تراجع موقع بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي ، فإن البلدان التي تضررت من ذلك لم تكن هذه البلدان ، وإنما البلدان النامية في آسيا وأمريكا الجنوبية ، التي كانت جميعاً مستثناة من الاتفاقية .

أمريكا اللاتينية

على الرغم من العلاقات الرسمية مع بلدان منطقة الكاريبي ، فقد كانت أمريكا اللاتينية دائماً بعيدة وهامشيّة بالنسبة لسياسة التنمية الرئيسية في أوروبا . هذه العلاقة البعيدة محيِّرة نوعاً ما إذا أخذنا بعين الاعتبار الروابط الثقافية والدينية والتاريخية والتجارية القائمة . وكما بينا في الجدول ١-١ خلال العقد الأول من تأسيس الجماعة الأوروبية ، كانت أمريكا اللاتينية شريكاً تجارياً هاماً ومساوياً لأفريقيا بشكل إجمالي (وأكثر أهمية بكثير من بلدان اتفاقية ياوندي) . وكثير من المنتجات التي كانت أوروبا تحصل عليها من أفريقيا كانت متوفرة لدى بلدان أمريكا اللاتينية وربما تكون الشحنات أكثر أمناً . وإضافة إلى ذلك ، فإن أمريكا اللاتينية ظهرت كأنما تقدم سوقاً أكثر غنىً بإمكانياته بالنسبة لسياسة الصادرات الأوروبية . (غريلي Grilli، ١٩٩٣ ، ص٢٢٦-٢٢٧) . لماذا إذاً هذا الإهمال الواضح ؟

يمكن العثور على توضيح في السياق التاريخي للخمسينيات عندما حددت سياسة ومصالح الجماعة الأوروبية ـ ليس وفق تحليل اقتصادي بعيد عن العواطف . وعلى الرغم من الهجرات الألمانية والإيطالية الهامة ، فإن غياب التراث الاستعماري المباشر لأي من الدول الأعضاء كان ضد إيجاد إطار ذي نموذج تفضيلي وبالتالي ، وبسبب الإصرار الفرنسي وحده ، إلى حد كبير ، تلقت أفريقيا المعاملة التفضيلية الأولية . وأظهرت العلاقات الأوروبية الخارجية في هذه

السنوات الهامة ، وعلى مستوى كبير ، المصالح الفردية من خلال العلاقات الثنائية . ووجهة النظر الأوروبية الجماعية المنفصلة لم تكن قد تكرست بعد . وأعطيت الأفضلية في العلاقات الخارجية للاهتمامات الفرنكوفونية . وكما أوجز الفصل الأول ، فإن التحول إلى مصالح أوسع لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كان مرة أخرى وبشكل أساسي نتيجة لاهتمام ثنائي جديد ، وكان هذه المرة بريطانياً . وبالمثل ، فإن دخول أسبانيا والبرتغال إلى الجماعة الأوروبية عام ١٩٨٥ أدى إلى ضغط ثنائي جديد . وأخيراً هذه المرة من أجل توجه رسمي وأكثر شمولاً باتجاه العلاقات مع أمريكا اللاتينية .

وبالنظر إلى التنازل المتواضع الذي أعطي أصلاً إلى بلدان اتفاقية ياوندي ، فإن غياب اتفاقية تعاون رسمية مع أمريكا اللاتينية يجب ألا يكون مثيراً للدهشة . والأولوية الأولى للجماعة الأوروبية التي لا تزال حديثة العهد كانت في توليد الترابط الاقتصادي والنمو على المستوى الداخلي ، أما العلاقات الخارجية فقد كانت ذات أهمية ثانوية جداً ، وتعطى الأهمية فقط إذا دافعت عنها إحدى الدول الهامة ـ مثل فرنسا . ومحاولات إيطاليا تطوير العلاقات مع أمريكا اللاتينية لم يكن لها نفس الوزن . وبالنسبة لكل بلدان العالم الثالث ، لقد واجهت سياسة الاتحاد الأوروبي في الجمع بين تعرفة خارجية مشتركة لدول العالم الثالث ومنحها تفضيلات للدول الأفريقية فقط ، تحدياً تجارياً حقيقياً . لقد أصبح الاتجاه الشامل للعلاقات الخارجية الأوروبية واضحاً فقط بعد توسيع طموحات الاتحاد الأوروبي بأن يلعب دوراً عالمياً . لقد كان " إهمال " العلاقات مع أمريكا اللاتينية ـ كما كان مع مجموعات إقليمية أخرى ـ في جُلّه نتيجة للقوى المحركة الداخلية نحو الاندماج الأوروبي .

إضافة إلى ذلك ، لقد كان تدخل أوروبا التجاري في المنطقة يواجه دائما بالحقيقة الجيوبوليتية لوجود الولايات المتحدة الأمريكية . حتى حيثما حاولت دول

أمريكا الجنوبية التقليل من اعتمادها تجاريا على الولايات المتحدة ، كان هذا التوجه الجديد يقابل بضغط مقابلٍ ومساوٍ من واشنطن . وبالتالي ، فقد كان عدم التناسق من خواص العلاقات الأوروبية مع أمريكا اللاتينية . وكانت الروابط الاقتصادية غير متطورة إذا ما قورنت مع الأهمية الأكبر التي أعطيت للجوانب السياسية لهذه العلاقة . نتيجة لذلك كانت أمريكا اللاتينية خلال الثمانينيات في قاع " هرم الامتيازات " ، فهي لا تتمتع بالإمتيازات التي قدمت لبلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) ولبلدان البحر المتوسط والخليج وحتى لبلدان رابطة جنوب شرق آسيا . وبالمقابل ، فإن عملية نشر الديمقراطية في الثمانينيات قدمت لأوروبا محطة تساعدها في تطوير العلاقة السياسية .

وكان أحد الأسباب التي مكنت الاتحاد الأوروبي من القيام بحوار مع بلدان اتفاقية ياوندي كان وجود إطار مؤسسي يجمع هذه الدول ، وضمن هذا الإطار يمكن تطوير التعاون . وبالمقابل ، لم يكن هناك إطار مماثل مشترك يجمع دول أمريكا اللاتينية المختلفة معا ، ولم يكن هناك حوار بين مجموعة ومجموعة . " أمريكا اللاتينية " والتسمية لا تبدو مساعدة ، تشمل حوالي ٢٠ دولة (الأرجنتين - بوليفيا - البرازيل - تشيلي - كولومبيا - كوستاريكا - كوبا - جمهورية الدومنيكان - إلسلفادور - الإكوادور - غواتيمالا - هاييتي - هندوراس - المكسيك - نيكاراغوا - بنمآ - البارغواي - البيرو - الأورغواي - فنزويلا) . وكما تبين المناقشة التالية ، فإن المنحى الشامل لكل القارة صعب جدا وغير عملي مع التمييز الضروري بين أمريكا الوسطى وأمريكا الجنوبية ومجموعة الريو واخيرا بلدان السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) والتي سوف تناقش فيما يلي . وبينما نجح عدد من المبادرات في تأسيس إطار لعلاقات بين الاتحاد الأوروبي وبين التجمعات الإقليمية الثانوية خلال العقدين الماضيين ، فقد فشلت تقريبا كل المحاولات في تحويل العلاقة إلى صيغة هامة . وعدم قدرة بلدان أمريكا اللاتينية ذاتها على الاتفاق على مبدأ مناطق تجارية

حرة (FTAs) حتى نهاية التسعينيات كان أيضاً عائقاً هامًا لإقامة العلاقات بشكل مؤسسي . والتاريخ المختصر التالي يركز على التطورات الهامة .

العلاقات المبكرة :

كانت إيطاليا ذات فائدة في بدء حوار الجماعة الأوروبية مع أمريكا اللاتينية . وأصدرت المفوضية أول تقرير لها عن العلاقة في عام ١٩٦٩ ، وما سمي بـ " حوار بروكسل " بدأ بعد ذلك بوقت قصير (تم إيجاد لقاءات منتظمة بين سفراء أمريكا اللاتينية وموظفين رسميين من الاتحاد الأوروبي في بروكسل) وفتحت بنود الاتفاق على النظام العام للتفضيلات (GSP) أيضاً في عام ١٩٧١ باب الأمل في الوصول إلى نظام تجاري أكثر عدلا مع أوروبا . وبشكل عام ، كان " النظام العام للتفضيلات (GSP) بداية إعادة التوازن لمواقع أمريكا اللاتينية وآسيا في تراتب الامتيازات التجارية المقدمة من قبل الجماعة الأوروبية للبلدان النامية " (غريلي Grilli، ١٩٩٣ ، ص ٢٣٥) . وبالتقابل مع هذا المنحى الجماعي ، فقد أسست علاقات ثنائية مع ثلاثة بلدان من أمريكا اللاتينية (الأرجنتين ، الأورغواي والبرازيل) في بداية السبعينيات . وشهد منتصف السبعينيات أيضا تقديم العون من قبل الجماعة الأوروبية للمنطقة (على الرغم من أن هذا العون - تاريخيا - قد ذهب في معظمه إلى بلدان أمريكا الوسطى) . وعلى أي حال ، فقد برهنت هذه المبادرات على أنها انتصارات بثمن باهظ في فترة توقيع اتفاقية لومي الأولى عام ١٩٧٥ . سواء أكان صحيحا أم خاطئاً ، لقد أعطت أوروبا الانطباع الواضح بأن أمريكا اللاتينية لم تكن طرفاً في استراتيجية التنمية الخاصة بها ولا يمكنها أن تتوقع تنازلات تفضيلية . وعزز دخول المملكة المتحدة وضع أفريقيا الذي يتمتع بامتيازات كبيرة . وبتوسيع هذه الامتيازات لتشمل بلدان منطقة الكاريبي المجاورة لأمريكا اللاتينية ، أضيفت إهانة إلى الأذى الذي سبق إدراكه .

لقد مر عقد من السنين قبل أن يعاد بدء الحوار بشكل فعال وقبل الوصول إلى

أطر للتعامل مع المجموعات الإقليمية الثانوية . لقد أشار هذا إلى اهتمام سياسي جديد في نشر الديمقراطية في المنطقة كما أشار أيضاً وبوضوح إلى دخول إسبانيا والبرتغال إلى الجماعة الأوروبية عام ١٩٨٥ . وتم التوقيع على اتفاقية تعاون أولية بين الجماعة الأوروبية وبين بلدان الكتلة الأندية الخمسة (بوليفيا - كولومبيا - الإكوادور - البيرو - فنزويلا) في عام ١٩٨٣ وتم توسيع ذلك إلى اتفاقية إطار للتعاون اكثر تركيزا بعد عقد من السنين . وبالمثل ، فقد وقعت اتفاقية تعاون مع الدول الأعضاء في معاهدة الاندماج الاقتصادي العام لبلدان أمريكا الوسطى في عام ١٩٨٥ ، وتبع ذلك اتفاقية إطار تعاون مع كوستاريكا والسلفادور وغواتيمالا وهندوراس ونيكاراغوا وبنما في عام ١٩٩٣ . وكانت اتفاقية التعاون المؤسسي لعام ١٩٩٢ ذات أهمية إقليمية قصوى ، كما كانت اتفاقية الإطار الإقليمي لعام ١٩٩٥ اللتين وقعتا مع مجموعة دول السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) . وكان كلا الاتفاقيتين من أجل تقوية التعاون السياسي الإقليمي والتمهيد لتحرير التجارة المستمر . وبشكل تراكمي ، كانت هذه التطورات ترمز إلى إعادة اكتشاف أمريكا اللاتينية من قبل أوروبا كما أشارت إلى أهمية الجهود التي تبذلها المنطقة لتحرير وتوطيد المؤسسات الديمقراطية للوصول إلى التكامل الإقليمي .

ولوحظت سياسة التكامل الإقليمي بشكل خاص خلال التسعينيات . لقد جمعت رابطة السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) معا كلا من الأرجنتين والبرازيل والبارغواي والأورغواي (مع تشيلي كعضو مرتبط) . وتحولت الكتلة الأندية في عام ١٩٩٦ إلى الجماعة الأندية . وربطت اتفاقيات التجارة الحرة بين كولومبيا والمكسيك وفنزويلا وتشيلي ، وفي عام ١٩٩٨ توصلت الجماعة الأندية ورابطة دول السوق الجنوبية المشتركة إلى اتفاقية إطار بهدف إيجاد منطقة تجارة حرة واسعة على مدى القارة . ومن اجل إكمال ذلك توصل الاتحاد الأوروبي إلى منطقة تجارة حرة مع المكسيك عام ٢٠٠٠ . وقد ساعد هذا الاتجاه الإقليمي المستمر

والمتناسق على رفع مكانة وأولوية أمريكا اللاتينية من وجهة نظر الاتحاد الأوروبي تجاه البلدان النامية . ومع ذلك ، أصبحت بلدان السوق الجنوبية المشتركة(-MER COSUR) ، وبشكل متزايد ، الإطار المفضل لدى الاتحاد الأوروبي للعلاقات ، وربما ، على حساب اتفاقيات التعاون مع بلدان أمريكا اللاتينية الأخرى والموقعة مع الاتحاد الأوروبي . وتشمل بلدان السوق الجنوبية المشتركة الآن حوالي ٥٠٪ من صادرات الاتحاد الأوروبي الإجمالية إلى أمريكا اللاتينية . وفي الحقيقة ، كانت علاقات المنطقة التجارية إجمالا في نهاية التسعينيات نسبيا عرضة للخطر فقد تراجعت نسبة صادرات أمريكيا اللاتينية الإجمالية إلى الاتحاد الأوروبي بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٨ من ٢٤٪ إلى ١٤ ٪ . وتراجعت أيضاً حصة الاتحاد الأوروبي من الواردات إلى أمريكا اللاتينية من ٢١٪ إلى ١٨٪ . وكان من نتائج هذا الوضع انقلاب الفائض التجاري (١٢,٤ مليار دولار أمريكي) لصالح أمريكا اللاتينية عام ١٩٩٠ إلى عجز تجاري (١٥,٧ مليار دولار أمريكي) لصالح الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٨ (غريسانتي Grisanti، ٢٠٠٠ ، ص ٦) .

رابطة بلدان السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR)

لقد كانت الطبيعة المتأخرة للعلاقة مع بلدان أمريكا اللاتينية تعني أن الجدل حول مبدأ عدم التبادلية الذي كان إحدى خصائص اتفاقية لومي قد تم تجاوزه لصالح تبني التجارة الحرة كنقطة انطلاق للمناقشة . وطرحت فكرة إنشاء منطقة تجارة حرة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان السوق الجنوبية المشتركة لأول مرة عام ١٩٩٤ ، وعبد إطار الاتفاقية الذي نتج عن ذلك عام ١٩٩٥ ، ولو كان حذراً وبخطىً محسوبة ، الطريق للنقاش حول تحرير تدريجي ومتبادل للتجارة مع التوجه في النهاية إلى إيجاد منطقة تجارة حرة . وهذا تم تصوره على أنه عملية طويلة الأمد ربما يبدأ تنفيذها عام ٢٠٠٥ في أحسن الأحوال ، مع فترات انتقال تتراوح مدتها بين ١٠ - ١٥ سنة لبعض المنتجات المختارة (بالتوافق مع ممارسات منظمة التجارة العالمية

WTO) . فترات الانتقال الطويلة هذه سوف تمكن بلدان رابطة السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) من أن تنضج مؤسسياً وتسمح للأطر الأخرى الخاصة بالتكامل الإقليمي في أمريكا الجنوبية أن تبرز ، كما تقدم للاتحاد الأوروبي فترة إضافية من التقاط الأنفاس قبل الشروع في تطبيق الإصلاحات المطلوبة في السياسة الزراعية المشتركة (دوستر ,Dauster ١٩٩٨، ص ٤٤٨) . وبشكل اكثر عمومية ، تقدم العلاقات مع بلدان السوق الجنوبية المشتركة للاتحاد الأوروبي موقعا آخر يستطيع من خلاله أن يوسع و يحدد سياسة خارجية عالمية متماسكة . (بيسا ورودريغز Bessa - Rodrigues، ١٩٩٩، ص ٨٥) . فالعلاقات مع أمريكا اللاتينية (مثل العلاقات مع آسيا) تشكل العناصر المفقودة الباقية في صورة الاتحاد الأوروبي الدولية .

وجاءت قوة الدفع التالية في اجتماع رؤساء الحكومات المشترك في حزيران (يونيو) عام ١٩٩٩ . ومع ذلك ، فقد تبين أن الاتفاق حول جدول زمني أو مدى تخفيض التعرفة كان مستحيلاً في هذه المرحلة . وكانت هذه المراوغة تعني انه قبل بدء أي مفاوضات كهذه ، لابد من الاتفاق على مناقشات ما بعد لومي ولا بد أيضا من الحصول على خبرة سنوات عديدة للوصول إلى نموذج منطقة التجارة الحرة بين جنوب أفريقيا والاتحاد الأوروبي . وكان هذا التأخير يعزى إلى الصمت والتكتم الفرنسي النابع من الدلالات الزراعية الممكنة لمثل اتفاق التجارة الحرة هذا بالنسبة للمزارعين الأوروبيين . وكما أظهرت المناقشات المطولة حول منطقة التجارة الحرة مع جنوب أفريقيا ، فقد كانت السياسة الزراعية المشتركة (CAP) تشكل إعاقة للمفاوضات الأمر الذي جعل الاتحاد الأوروبي غالباً شريك مفاوضات متصلباً .

وبشكل نموذجي ، تشكل الزراعة نصف صادرات بلدان السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) إلى الاتحاد الأوروبي . وبشكل مقصود ، لم يتم تحديد جدول زمني نهائي عدا ذلك الذي تمت الإشارة إليه في مناقشات منظمة التجارة

العالمية الموازية : وكانت جولة جديدة من المفاوضات مع منظمة التجارة العالمية حول تحرير التجارة شرطاً مسبقاً لاقتراح منطقة تجارة حرة - وما يسمى جولة الألفية الجديدة قد تستمر حتى عام ٢٠٠٥ للوصول إلى هذه النتيجة بنجاح . فحكومة شيراك - جوسبان الفرنسية تميل إلى اعتبار أي تنازل عالمي قدم في سياق منظمة التجارة العالمية ضد أي تنازلات إضافية خاصة نحو منطقة التجارة الحرة مع أمريكا الجنوبية . وكما سبق التخمين في المقدمة وكما سيرد في الفصل التاسع ، إن فهم التعقيدات متعددة المستويات لصنع سياسة الاتحاد الأوروبي ، هذا الفهم فقط يقدم السياق النظري الضروري والذي من خلاله يمكن فهم هذه العملية .

وتشكل الدول التي ستصبح في المستقبل شركاء للاتحاد الأوروبي في منطقة التجارة الحرة كلا من بلدان السوق الجنوبية المشتركة الأربعة بالإضافة إلى بلدين مراقبين في المنظمة منذ عام ١٩٩٦ هما بوليفيا وتشيلي . وتحتوى هذه الدول الست على حوالي ٢٠٠ مليون من السكان . وكانت المناقشات الاقتصادية تتراكم خلال العقد السابق والذي اصبح فيه الاتحاد الأوروبي الشريك التجاري الأكبر لمجموعة دول السوق الجنوبية المشتركة MERCOSUR والذي يزود المنطقة بالاستثمارات الأجنبية المباشرة محتلا مكانة الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت مسيطرة اقتصاديا في كل مكان من الأمريكتين (ما عدا كوبا بالطبع) . فمثلا كان الاتحاد الأوروبي السوق الأوسع لصادرات دول السوق الجنوبية المشتركة (MERCO-SUR) في عام ١٩٩٧ (بمعدل ٣١٪ مقابل ١٩٪ للولايات المتحدة التي كانت الثانية) ، وبالمثل ، فقد قدم الاتحاد الأوروبي النسبة العليا من واردات المنطقة (٣٣٪ مقارنة مع ٢٧٪ للولايات المتحدة الأمريكية) . وترى التقديرات المبنية على هذه الأرقام أن منطقة التجارة الحرة المقترحة سوف تخلق سوقاً من ٥٧٥ مليون من المستهلكين (بما فيه التجارة الحالية وقيمتها ١٤٠ مليار دولار أمريكي) وتعكس أهمية الاتحاد الأوروبي الاقتصادية بالنسبة لتشيلي نموذج مجموعة بلدان دول

السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) . وعلى أي حال ، وكما ذكرنا سابقا ، لقد كانت التسعينيات عقدا من العجز التجاري بالنسبة لأمريكا الجنوبية . فبينما زاد الاتحاد الأوروبي من صادراته للمنطقة بمعدل ١٦٤ ٪ ، فان صادرات أمريكا اللاتينية زادت فقط بمعدل ٢٩ ٪ (الإيكونومست ، ٢٦ حزيران (يونيو) ، ١٩٩٩ ، ص ٦٩) وعلى الرغم من أن التجارة مع أمريكا اللاتينية لحقت بسرعة بالتجارة مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ، فقد بقيت هامشية بالنسبة للاتحاد الأوروبي ، وكانت تعادل فقط ٦ ٪ من إجمالي تجارة الاتحاد الأوروبي الخارجية . وبالمقابل فقد بقيت أوروبا بالنسبة للمنطقة اكبر مزود للعون الخارجي (انظر الفصل الخامس من اجل تعليق اقتصادي إضافي) .

وبالنسبة للاتحاد الأوروبي ، لم تكن منطقة التجارة الحرة المقترحة في أمريكا اللاتينية تدل على أي ابتعاد عن الفلسفة الاقتصادية المسيطرة خلال التسعينيات : فالتجارة الحرة منسجمة مع التوجه الدولي ومع تنافسها على المستوى العالمي مع الولايات المتحدة الأمريكية للسيطرة على التجارة . في الواقع ، كان توقع قيام منطقة تجارة حرة تقودها الولايات المتحدة الأمريكية وتشمل الأمريكيتين ، مكونة من ٣٤ دولة من الشمال إلى الجنوب ومقترحة للعام ٢٠٠٥ ، كان هذا التوقع حافزا إضافيا للأوروبيين . مثل هذه المجموعة يمكن أن تنشأ في التجارة مع تراجع كبير للاتحاد الأوروبي .

وبالنسبة لدول أمريكا اللاتينية الخمسة ، يبدو أن لمنطقة التجارة الحرة عددا من المزايا . أولاً : إنها تقدم خيارا اقتصاديا جديدا بدلاً من التبعية التاريخية في التجارة للولايات المتحدة الأمريكية . ثانياً : ونتيجة لذلك يمكن زيادة التوازن والتنوع في علاقات المنطقة الخارجية . ثالثاً : مثل هذا التعاون يقدم حافزا إضافياً للتقدم نحو الهدف بعيد الأمد المتمثل في التكامل الإقليمي لأمريكا الجنوبية . ورابعاً : تقدم الخيارات المتنافسة والمتمثلة في منطقة تجارة حرة مع الاتحاد الأوروبي

ومنطقة تجارة حرة تشمل الأمريكيتين وتقودها الولايات المتحدة الأمريكية (FTAA) ، تقدم الخيارات المتنافسة لدول السوق الجنوبية المشتركة (-MERCO SUR) على الأقل الإمكانية للوصول إلى تدابير تفضيلية احسن وذلك بتهديد أوروبا باللجوء إلى الولايات المتحدة أثناء تطور المفاوضات . مثل هذه المزية الاستراتيجية غير متوفرة عندما تواجه بلدان العالم الثالث الأخرى بمقترحات الاتحاد الأوروبي .

وبإختصار ، يبقى التعاون الإقليمي بين الاتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية هدفا بعيد الأمد يعكس الرغبة في الدخول إلى سوق حرة كما يعكس درجة من الندية مع الولايات المتحدة على المستوى الإقليمي (ألن و سميث Allen & Smith، ١٩٩٩، ص ١٠٢) . وبينما يوجد الآن حلقة ثابتة من الاجتماعات الرسمية (مع مجموعة سان خوسيه ، ومع مجموعة الريو وبلدان الجماعة الأندية، مثلاً) ، لا يمكن للمرء إلا أن يندهش بسبب محدودية العلاقة النسبية أكثر من مردودها الهام . وبالمقارنة مع الوضوح المعماري لعلاقة الاتحاد الأوروبي مع بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي ، فان تعدد الأطر المؤسسية يصرف النظر عن التماسك في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية . هذه المعضلة ، على أي حال ليست فريدة لأمريكا الجنوبية ولكنها أيضا واضحة في علاقات أوروبة مع آسيا ، كما سيدرس في القسم التالي .

آسيا: بدء الحوار :

وبالحفاظ على تقسيم الاتحاد الأوروبي الخاص للعالم النامي ، فانه يكشف أن اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) والذي أوجد منبرا منتظما للحوار ، كان قد أوجد فقط في عام ١٩٩٦ . وبالمقارنة مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) وحتى مع أمريكا اللاتينية ، لم تعطَ تنمية آسيا قبل هذا أولوية في السياسة كما أنها أعطيت القليل من الاعتراف . كانت هذه العلاقة الجانبية محيرة

لأن آسيا وبطرق عديدة اشتركت مع أجزاء أخرى من العالم النامي في ماضٍ استعماري . لقد كان لفرنسا وبريطانيا العظمى والبرتغال وهولندا روابط بعد الاستعمار مع بلدان المنطقة ، مشكِّلة مثلثاً من المصالح يطوق الهند والهند الصينية وإندونيسيا . وبالإضافة إلى الجوانب الثقافية المشتركة للغة ، فان الكثير من آسيا يستطيع أيضا أن يقدم سلسلة من البضائع الزراعية والمدارية التي كانت بالأصل تقدم من قبل الدول الأعضاء في اتفاقية ياوندي ومن قبل بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي لاحقا . وعلى عكس الدليل المتأخر ، ومن وجهة نظر الخمسينيات ، فقد بدت آسيا شريكا غير مرغوب فيه كثيرا كما هو الحال مع أفريقيا أو أمريكا اللاتينية . فقد كانت بعيدة جغرافيا ، وفقيرة بشكل عام ، ومتنوعة نسبياً ، وكان ينظر إليها على أنها مصدر لا يعتمد عليه كثيرا للمواد الخام التي تحتاجها أوروبا (و إلى حد كبير بسبب سياق الحرب الباردة والتأثير الإقليمي لكل من الاتحاد السوفيتي والصين) . والدول الستة الأصلية الأعضاء في الجماعة الاقتصادية الأوروبية عام ١٩٥٧ اعتبرت تأثير المملكة المتحدة في المنطقة كعامل إضافي غير مشجع . وكانت الروابط مع دول الكومنولث بالإضافة إلى تأثير واسع ومنتشر للغة الإنكليزية ، كل هذا أدّى إلى إيجاد الانطباع بان أجزاء عديدة من آسيا بقيت وبشكل أساسي تحت السيطرة البريطانية . وعلى المستوى الأكثر بساطة فقد كانت مسألة أولويات . فالجماعة الأوروبية التي كانت لا تزال حديثة العهد ، كان لها مصادر متواضعة وطموحات خارجية محدودة . وحالت أهمية أفريقيا الناطقة بالفرنسية في البداية دون كل الخيارات الأخرى ، بما فيها الروابط مع آسيا . وبدخول بريطانيا للجماعة الأوروبية تغير السياق الآسيوي بشكل كبير ، وأصبح من الواضح مسبقاً ، أن آسيا أصبحت مصدرا منافساً لأوروبا في التصدير أكثر من كونها شريكا تابعا لها وبحاجة للمساعدة . وهكذا وعلى الرغم من الروابط القوية بين المملكة المتحدة وشبه القارة الهندية بشكل خاص ، فانه لم يسمح لأي بلد آسيوي أن ينضم إلى اتفاقية لومي . هذه الفرصة الضائعة ، جوهرياً ، جعلت علاقات الاتحاد الأوروبي مع آسيا تتردى إلى أدنى الأولويات خلال العقدين التاليين .

وأثناء هذه الفترة ، أصبحت السياسة الأوروبية مجزأة وكان ينقصها أية استراتيجية أسيوية شاملة وواضحة ما عدا السبب المرتكز إلى المصلحة الاقتصادية الخاصة . وبمعنى ما ، كان هذا استجابة حتمية ومناسبة وعكس الطبيعة المتباينة لآسيا كمجموعة اقتصادية . وعلاقات أوروبا يمكن أن تتوضع في سلسلة متصلة تمتد من نزعة إنسانية خيرة إلى عدم اهتمام منافس ، وعلى طول هذه السلسة يمكن تحديد ثلاث مجموعات متميزة . فعلى أحد الأطراف ، جنوب آسيا (بما فيها الهند والباكستان وبنغلادش) بقيت نامية اقتصادياً ومؤهلة للمساعدة الإنسانية من قبل أوروبا ولكنها ليست مؤهلة لتدابير تجارية تفضيلية . وباتجاه الوسط كانت هناك البلدان (المسماة رابطة بلدان جنوب شرق آسيا المكونة من إندونيسيا - ماليزيا - تايلاند - الفلبين) التي بدأت بتطوير إقتصادات متكاملة مع أوروبا وكان لها برنامج سياسي مشترك وعريض (معادٍ للشيوعية) . وباتجاه الطرف الآخر كانت البلدان المصنعة حديثاً (NICs) في شرق آسيا (مثل تايوان ، هونغ كونغ ، سنغافورة، كوريا الجنوبية) والتي بدأت تشكل وبشكل متزايد تهديداً حقيقياً ومنافساً للمناطق الرئيسية للإنتاج الأوروبي . هذا النمو الاقتصادي جعل البلدان المصنعة حديثاً غير متفقة مع فلسفة عدم المعاملة بالمثل التي صاغت أو شكلت اتفاقية لومي في بداية السبعينيات (غريلي Grilli، ١٩٩٣ ،ص ٢٧١-٢٧٢) . وخلال السبعينيات والثمانينيات أصبحت هذه السلسلة متمحورة كعدد أكبر من البلدان متجهة نحو معسكر البلدان المصنعة حديثاً. نتيجة لذلك ، استثنيت هذه البلدان وبشكل كبير وفقاً لتعريف أوروبا للتنمية ، وبدون أية مسائل أو مدافعين أقوياء لتقوية قضيتها ، استمرت العلاقات الأوروبية الآسيوية على شكل إهمال لطيف وحسن النيّة .

وعلى الرغم من أن البراغماتية أو المذهب النفعي كان رابطة مشتركة للمواقف الأوروبية تجاه هذه المجموعات الآسيوية الثلاثة ، فقد كان هناك خلافات

في علاقـات أوروبا مع جنوب آسيـا وبلدان رابطة جنوب شـرق آسيا(ASEAN) والبلدان المصنعة حديثاً (NICs) . ووصف غريلي موقف أوروبا نحو جنوب آسيا بأنه " متعاطف بشكل لطيف . . . . مع الحد الأدنى من التورط في مسائل المساعدة الاقتصادية " (١٩٩٣ ، ص ٢٧٦) . ووفقاً لنظام التفضيلات العام (GSP) الذي أقر في عـام ١٩٧١ صنفت ثلاث دول من جنوب آسيـا على أنهـا من الدول الأقل تطوراً (LDCs) وحصلت على أفضل التسهيلات في التجارة - حتى لو كانت قدرتها على التصدير تعني أن هذه الدول حصلت على القليل من المزايا من هذه التنازلات . وبالتالي تم توقيع اتفاقيات تعاون تجاري ثنائية خلال السبعينيات مع الهند وسريلانكا وباكستان وبنغلادش ، ولكن فقط على أساس البلدان الأكثر رعاية (MFN) دون إعطاء تفضيلات خاصة . وبالطبع قدم العون المباشر خارج إطار هذه الاتفاقيات من أجل التنمية الريفية لزيادة تدفق الغذاء وتأمين الأمن الغذائي . ومجموع العون الأوروبي لآسيا كان قد تركز في جنوب آسيا والذي سيطرت عليه الهند وبشكل متزايد . ومع ذلك ، فقد بلغت نسبة العون المقدم إلى جنوب آسيا حوالي ٧٪ فقط من ميزانية المساعدة الأوروبية الإجمالية ، وبكلمات نسبية ومطلقة ، كان العون الثنائي من الدول الأعضاء أكثر أهمية . وكما لاحظ غريلي : " وبمجموع سكاني يبلغ أكثر من ضعفين ونصف سكان جنوب الصحراء في أفريقيا ، وبدخل فردي أقل بشكل أساسي ، استقبلت بلدان جنوب آسيا عوناً مالياً من الجماعة الأوروبية أقل بخمس مرات خلال الفترة ١٩٧٦-١٩٨٨ " (ص٢٨٠) . وبالنظر إلى التركيز العالمي على الفقراء في جنوب آسيا ، يبقى أن نرى كيف يمكن توجيه أولوية الاتحاد الأوروبي الجديدة في التخفيف من عبء الفقر إلى هذه المنطقة دون التقليل من الجهود التي تبذل في أماكن أخرى، وخاصة في أفريقيا . ومع ذلك ، إذا لم تعطَ مسألة إنهاء الفقر في آسيا الأولوية ، سيكون الاتحاد الأوروبي غير قادرٍ على الوفاء بالتزاماته التي فرضها على نفسه بموجب الاتفاقية أو أن يقنع الكثيرين أن إطار سياسته مناسب أو ذو فعالية .

وفي عام ١٩٨٠ ، أصبحت العلاقات مع رابطة بلدان جنوب شرق آسيا مبنية من خلال اتفاقية بين منطقة ومنطقة ، هي اتفاقية التعاون الاقتصادي والتجاري بين الجماعة الأوروبية ورابطة بلدان جنوب شرق آسيا (EC-ASEAN) . ورابطة بلدان جنوب شرق آسيا ، التي أطلقت عام ١٩٦٧ من خمسة أعضاء أصليين ، اتسعت الآن لتشمل كل بلدان جنوب شرق آسيا العشرة (كمبوديا كانت الأخيرة التي التحقت بالرابطة عام١٩٩٩) . وجعل الاتفاقية رسمية أخفى حقيقة أن تغيّراً هاماً قليلاً قد تم تنفيذه في البداية وبقيت مستويات النظام العام للتفضيلات (GSP) العادية على مستوى المعاملة التفضيلية . (مكماهون McMahon، ١٩٩٨ ، ص ٢٣٥) . وبدأت بعض بلدان رابطة جنوب شرق آسيا (ASEAN) تفقد حتى هذه المزية لبعض المنتجات المحددة وكانت قد أخرجت بالتدريج من النظام خلال التسعينيات . فلم تعد تستقبل سنغافورة، مثلاً ، النظام العام للتفضيلات من قبل الاتحاد الأوروبي . وبالنسبة لمعظم المنتجات الزراعية المدارية ، فإن صادرات بلدان جنوب شرق آسيا بقيت دون امتياز بسبب التفضيلات القائمة مسبقاً في اتفاقية لومي . وأدى توقيع سلسلة من الاتفاقيات التجارية واتفاقيات التعاون الثنائية بين ١٩٨٢ و١٩٨٧ مع إندونيسيا ، الصين ، تايلاند ، سنغافورة ، ماليزيا ، كوريا والفلبين - ومع فيتنام عام ١٩٩٤- إلى توكيد الوضع الراهن (فان رايزن van Rei-sen، ١٩٩٩ ، ص ١٣٨) . وعلى أي حال ، فإن قيمة التجارة في الاتجاهين بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان جنوب شرق آسيا EU-ASEAN ازدادت سنوياً من ٤ ,٢٢ مليار وحدة نقد أوروبية في عام ١٩٨٨ إلى تقريباً ثلاثة أضعاف هذا الرقم ، ٧ ,٦٥ مليار وحدة نقد أوروبية عام ١٩٩٦ . وأصبح الاتحاد الأوروبي ثاني أكبر سوق لصادرات بلدان جنوب شرق آسيا وثالث أكبر شريك تجاري (بعد اليابان والولايات المتحدة الأمريكية) . وشوهت الأزمة المالية الآسيوية في نهاية التسعينيات النموذج السوي (العادي) للميزان التجاري بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان جنوب شرق آسيا . ومنذ عام ١٩٩٨ عانت أوروبا من عجز تجاري

هام (انظر الفصل الخامس من أجل تحليل أكثر تفصيلاً لأرقام التجارة) . أما فيما يخص البنية المؤسسية للاتفاقية ، تجتمع لجنة التعاون المشتركة كل (١٨) ثمانية عشر شهراً وهناك حوار سياسي سنوي يعقد على مستوى الوزراء . ومركز الاهتمام الأساسي المعاصر للحوار السياسي يتم من خلال المحفل الإقليمي لرابطة بلدان جنوب شرق آسيا الذي أسس في عام ١٩٩٤ لدعم السلم والاستقرار الإقليمي . إنه يبقى الإجراء الأمني الوحيد والجماعي لآسيا ويشارك الاتحاد الأوروبي فيه كعضو كامل . وانضمام ميانمار إلى رابطة بلدان جنوب شرق آسيا أثر على التوسع في الحوار السياسي منذ عام ١٩٩٧ .

سوف يتغير الموقف تجاه رابطة بلدان جنوب شرق آسيا ، بالطبع ، لأنها تستمر في التطور وتعكس اقتصادات البلدان المصنعة حديثاً (NICs) بشكل أقرب . وعلى خلاف بقية أجزاء آسيا الأخرى ، كانت البلدان المصنعة حديثاً في أفضل موقع للاستفادة من النظام العام للتفضيلات (GSP) . وأبعد من هذا الإجراء التجاري الرسمي ، وحتى التسعينيات من القرن الماضي ، كان نظام الحماية والعداء يمثل الاستجابة الأوروبية النموذجية تجاه البلدان المصنعة حديثاً أكثر من كونه مرناً يوحي بالنوايا الحسنة . ومن خلال سلسة واسعة من المنتجات الصناعية والمصنعة ، أصبحت البلدان المصنعة حديثاً تهديداً رئيسياً للمنتجين الأوروبيين المحليين . ولذلك طبقت حواجز التعرفة وغير التعرفة وتم التوقيع على اتفاقيات عامة (مثل اتفاقية الأنسجة المتعددة MFA) . كما جذبت البلدان المصنعة حديثاً أيضاً عدداً كبيراً من الإجراءات المضادة لإغراق السوق من قبل المفوضية .

انتهى هذا التاريخ من اللامبالاة الأوروبية عام ١٩٩٤ بوثيقة المفوضية " نحو استراتيجية جديدة لآسيا " . لقد كان الدافع داخلياً وخارجياً . ومن الواضح أن آسيا مثلت حذفاً مذهلاً في صورة الاتحاد الأوروبي باعتباره القوة التجارية الرائدة في العالم . وكان هناك أيضاً " ثغرة في المصداقية " في علاقات الاتحاد الأوروبي

مع آسيا حاولت الوثيقة جسرها أو التعامل معها . وكانت الفرص الاقتصادية التي تقدمها آسيا ، وخاصة في سياق ما بعد عام ١٩٨٩ ، منسجمة مع برنامج الاتحاد الأوروبي فيما يخص الاقتصاد العالمي والتوجه الجديد إلى تحرير التجارة . والاستجابة الأوروبية الأكثر تماسكاً والمتطورة إقليمياً تجاه آسيا كانت لازمة وضرورية منذ زمن طويل . وكانت أهداف السياسة تتمثل في زيادة التواجد أو الحضور الاقتصادي للاتحاد الأوروبي في المنطقة، وتطوير وتوسيع الحوار السياسي والمساعدة في تخفيض مستويات الفقر في آسيا . وبالتوافق مع لهجة منتصف التسعينيات ، كان دور أوروبا في نشر الديمقراطية والحكم الصالح وسيادة القانون قد أعطي أهمية مماثلة لتلك التي أعطيت للمكاسب الاقتصادية . (فان رايزن van Reisen، ١٩٩٩، ص ١٣٩) .

ووفقاً للغايات المحددة في وثيقة المفوضية ، أعيد تقسيم آسيا إلى ثلاث مناطق (جنوب آسيا وشرق آسيا وجنوب غرب آسيا) . وتم الوصول إلى اتفاقيات شراكة ثنائية مباشرة مع البلدان كل على حدة حيثما كان ذلك ممكناً (مع الهند وبنغلادش مثلاً) . ومع ذلك فإن جغرافية التكامل الإقليمي في آسيا سبب للاتحاد الأوروبي بعض المشاكل المؤسسية الأولية . واللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) الذي شمل عشر بلدان كان الصيغة المختارة للحوار مع جنوب شرق آسيا . وجمع هذا التجمع الجديد بين بروناي والصين وإندونيسيا واليابان وكوريا الجنوبية وماليزيا والفلبين وسنغافورة وتايلاند وفيتنام . ووفقاً للتطور الاقتصادي كانت البلدان العشر مختلفة (سنغافورة وفيتنام ، مثلاً) ، وثلاثة منها (الصين واليابان وكوريا الجنوبية) لم تكن أعضاء في التجمع الإقليمي الأكثر أهمية من الناحية السياسية والاقتصادية -رابطة بلدان جنوب شرق آسيا ASEAN . وإضافة إلى ذلك كانت ميانمار ولاوس أعضاء في رابطة بلدان جنوب شرق آسيا ولكنهما استبعدا من عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) . وعلى عكس الحداثة أو الجدة في اللقاء

الآسيوي الأوروبي ، فقد تم تطوير العلاقات الرسمية مع رابطة بلدان جنوب شرق آسيا بشكل نسبي . وكما ذكرنا سابقاً ، فإن اتفاقية تعاون الجماعة الأوروبية مع رابطة بلدان جنوب شرق آسيا قد وقعت في وقت مبكر يعود إلى عام ١٩٨٠ . وأعطيت علاقات الاتحاد الأوروبي مع بلدان جنوب شرق آسيا حافزاً جديداً من قبل المبادرة التي أطلق عليها اسم " قوة الدفع الجديدة (The New Dynamic) " في عام ١٩٩٧ المصممة لدعم وتعميق العلاقات الاقتصادية . وأصبحت هذه الاتفاقية سارية المفعول في تموز (يوليو) ٢٠٠٠ عندما وافق الاتحاد الأوروبي على توسيع الاتفاقية لتشمل لاوس وكمبوديا (انتسبت الأخيرة إلى رابطة بلدان جنوب شرق آسيا في عام ١٩٩٩) . والأكثر أهمية ، أن الحوار أكد على الجانب السياسي وعلى دعم الاتحاد الأوروبي لمزيد من التكامل الإقليمي الآسيوي وعلى مسائل الأمن . وخذلت الجهود التي بذلت في التسعينيات لتعميق العلاقات السياسية بسبب الصراع حول اشتراط حقوق الإنسان (انظر الفصل الرابع) . وزاد دخول ميانمار إلى رابطة جنوب شرق آسيا في تعقيد الوضع . ونتيجة لذلك ، فبينما عانت علاقات الاتحاد الأوروبي مع رابطة بلدان جنوب شرق آسيا كثيراً ، لكنها فشلت في أن تنضج بشكل كاف . وبقيت الطموحات الاقتصادية والسياسية إلى حد كبير دون إنجاز . وفي الوقت الذي يقدم فيه الأمل في إيجاد منطقة تجارة حرة عام ٢٠٠٩ حافزاً للاتحاد الأوروبي ليتابع هذه العلاقة ، فقد تم الوصول إلى إطار أوسع جديد للعلاقات الآسيوية مع الاتحاد الأوروبي إذ تم تطوير اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) في منتصف التسعينيات . والسؤال هو فيما إذا كان هذا الإطار المؤسسي الجديد أكثر نجاحاً في تسوية عوامل القلق السياسية وعلى تطوير العلاقات الاقتصادية (مكماهون McMahon، ١٩٩٨، ص ٢٣٦-٢٤١) .

البعد التجاري : اللقاء الآسيوي الأوروبي الأول والثاني والثالث

لقد جمع اللقاء الاحتفالي لرؤساء حكومات بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي

في عام ١٩٩٦ في بانكوك الدول الخمس عشرة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إضافة للمفوضية وعشرة من الدول الإقليمية : بروناي - الصين- إندونيسيا - اليابان - كوريا الجنوبية -ماليزيا - الفليبين - سنغافورة- تايلاند - فيتنام . ومن الواضح أن ثلاثة من هذه البلدان (بروناي واليابان وسنغافورة) لا تتناسب حتى مع التعريف الأكثر تسامحاً للبلدان النامية ، وثلاث دول أخرى (اليابان والصين وكوريا الجنوبية) لم تكن جزءاً من رابطة بلدان جنوب شرق آسيا . وإلى حد ما ، يعكس اللقاء الآسيوي الأوروبي حقيقة أوروبية ذات بنية (بنفس الطريقة التي توجد فيها رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ACP فقط ضمن سياق الاتحاد الأوروبي) . وهكذا ، فعلى الرغم من أن اللقاء الآسيوي الأوروبي جزء هام من منهج التنمية الإجمالي لدى الاتحاد الأوروبي ، فإنه لا يقدم منهجاً خاصاً ولا شاملاً لمسائل التنمية الآسيوية . وعلى أي حال فإن مصالح الاتحاد الأوروبي الاقتصادية العالمية الأوسع ، والأبعد عن سياسة التنمية يمكن خدمتها بشكل أفضل من خلال عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي أكثر مما تخدم من خلال رابطة جنوب شرق آسيا ، لأن عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي تشمل الاقتصاد الياباني كما تشمل الفوائد المحتملة للوصول إلى أسواق الصين . وبالتالي فإن المسارين المتوازيين لعملية اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) ورابطة بلدان جنوب شرق آسيا (ASEAN) يمكنهما معاً تقديم منهج إقليمي أكثر توازناً (مع استثناء بلدان جنوب آسيا) . وتبدو عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي أكثر مهارة في التعامل مع مسائل " الصورة الكبيرة" (مثل الأزمة الاقتصادية الآسيوية) ، بينما تقدم العلاقات من خلال رابطة بلدان جنوب شرق آسيا مركز اهتمام محدداً وأكثر تفصيلاً ، وعربة يتم من خلالها طرح المسألة السياسية (حتى لو كانت بدون تأثير دراماتيكي) . (ألن و سمث -Al len & Smithص١٠١)

اقتصادياً ، تعتبر العلاقات بين الاتحاد الأوروبي واللقاء الآسيوي الأوروبي ذات أهمية ، خاصة إذا ما قورنت مع الأهمية الاقتصادية المتراجعة لبلدان أفريقيا

ومنطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي .(ACP) فالجدولان ٢-١ ، ٢-٢ يقدمان معلومات عن الصادرات والواردات للفترة ١٩٥٥-١٩٩٩ (لي Lee, ٢٠٠٠ ، ص٤-٦) . وخلال هذه السنوات الخمس ارتفع حجم التجارة الإجمالي بين الاتحاد الأوروبي وبلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي بحوالي ٣٠٪ . وكل بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي العشرة شاهدت قيمة صادراتها إلى الاتحاد الأوروبي تزداد سنوياً : وبينما بقيت اليابان المصدر الكبير الوحيد ، أظهرت الصين الزيادة الأكثر أهمية خلال الفترة (من ٢٦٣٦٦مليون يورو إلى ٤٩١٦٩ مليون يورو) . وبالعكس فقد بقيت صادرات الاتحاد الأوروبي إلى بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي ثابتة ، وهي تعكس الطلب المنخفض الناتج عن الأزمة الاقتصادية الآسيوية في نهاية التسعينيات . وفي سوقين فقط من أسواق اللقاء الآسيوي الأوروبي (اليابان والصين) ازدادت صادرات الاتحاد الأوروبي بشكل هامشي ، وفي البلدان الأخرى كان هناك تراجع عام . وبالتالي ، فإن الميزان التجاري قد نما بشكل متزايد لصالح الشركاء من بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي . (انظر الجدول ٢-٣) ، فقد كان الاتحاد الأوروبي سوقاً للتصدير بالنسبة لبلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي ، أكثر أهمية مما كان شرق آسيا بالنسبة للاتحاد الأوروبي . وقبل الأزمة المالية الآسيوية كان الميزان التجاري والذي هو لصالح بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي مستقراً بشكل عام عند حوالي ٣٠ مليار يورو ، وبهذا المستوى تضاعف ثلاث مرات في نهاية التسعينيات . وتصحيح عدم التوازن هذا سيكون بالتأكيد له الأولوية إذا كانت عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي ستستمر وتتطور .

والصورة بالنسبة للاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) مختلفة نوعاً ما وتعوض جزئياً عدم التوازن في مسار التجارة . وعلى مستوى العالم ، يعتبر الاتحاد الأوروبي المستثمر الأكبر في العالم لكلا الاتجاهين : الاستثمار الخارجي وكمستقبل

للاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) . وعلى أي حال ، يرد ترتيب البلدان النامية في آسيا بعد الولايات المتحدة وأمريكا اللاتينية فيما يخص حصتها من الاستثمار الأجنبي المباشر لدى الاتحاد الأوروبي . (ويعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر بين الدول الأوروبية هو السوق الأكثر أهمية) . وعلى الرغم من هذه الأولوية المنخفضة ، فإن حصة الاتحاد الأوروبي من الاستثمار الأجنبي المباشر داخل منطقة اللقاء الآسيوي الأوروبي قد ارتفعت : ففي عام ١٩٩٦كانت تمثل ١٢,٣٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر ولحقت بالولايات المتحدة وكانت على نفس السوية مع مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر لليابان . وبالعكس ، وباستثناء اليابان وكوريا الجنوبية ، فإن بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي قد أظهرت وبشكل تقليدي مستويات أخفض من الاستثمار الأجنبي المباشر خارج آسيا . وتفاقم هذا الاتجاه مرة أخرى بسبب الأزمة المالية في آسيا (شيراثيفات Chirathivat، ٢٠٠٠، ص ٢- ٤) .

الجدول ٢ - ١ : واردات الاتحاد الأوروبي من بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي ١٩٩٥-١٩٩٩ (مليون يورو)

	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
كوريا الجنوبية	١٠٩٢٢	١١٠٩٥	١٣٠٦٨	١٥٩٥٢	١٧٨٨٩
اليابان	٥٤٢٨٢	٥٢٣٢٦	٥٩٥٤٨	٦٥٦٦٣	٦٩٨٧٢
الصين	٢٦٣٦٦	٢٩٩٨١	٣٧٣٦٦	٤١٨٠٠	٤٩٢٦٩
آسيان ٧	٣٤٤٧٥	٣٧٦٧٧	٤٤٦٦٦	٥٠٤٥٩	٥١٧٥٧
المجموع	١٢٦٠٤٥	١٣١٠٧٩	١٥٤٦٤٨	١٧٣٨٧٤	١٨٨٧٨٧

الجدول٢ - ٢: صادرات الاتحاد الأوروبي إلى بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي ١٩٩٥-١٩٩٩ (مليون يورو)

	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
كوريا الجنوبية	١٢٢٧٦	١٤٠٢٩	١٣٨٢٧	٨٧٣٥	١١٠٦١
اليابان	٣٢٦٠٤	٣٤٩٩١	٣٥٠٤٠	٣٠٩٠٩	٣٤٥١١
الصين	١٤٦٦٢	١٤٤٨٧	١٦٠١٤	١٧١٣٩	١٩٠٤٩
آسيان ٧	٣٦٧٥٣	٤٠٢٩٤	٤٤٤٦٢	٢٩٨٣٠	٣٠١٠٤
المجموع	٩٦٢٩٥	١٠٣٨٠١	١٠٩٣٤٣	٨٦٦١٣	٩٤٧٢٥

الجدول ٢ - ٣: الميزان التجاري بين الاتحاد الأوروبي وبلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي ١٩٩٥-١٩٩٩ (مليون يورو)

	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
كوريا الجنوبية	١٣٥٤	٢٩٣٤	٧٥٩	٧٢١٧-	٦٨٢٧-
اليابان	٢١٦٧٨-	١٧٣٣٤-	٢٤٥٠٧-	٣٤٧٥٤-	٣٥٣٦١-
الصين	١١٦٧٤-	١٥٤٩٥-	٢١٣٥١-	٢٤٦٦١-	٣٠٢٢١-
آسيان ٧	٢٢٨٠	٢٦١٨	٢٠٦-	٢٠٦٢٨-	٢١٦٥٤-
المجموع	٢٩٧١٨-	٢٧٢٧٧-	٤٥٣٠٥-	٨٧٢٦٠-	٩٤٠٦٣-

المصدر للجداول الثلاثة الإحصاءات الأوروبية (يوروستات)، التجارة الخارجية ما بين البلدان الأوروبية - إحصائيات شهرية، ٤، ٢٠٠٠ واردة في مرجع لي Lee ٢٠٠٠.

وجاءت المبادرة للقاء الآسيوي الأوروبي من سنغافورة ومن دول رابطة جنوب شرق آسيا (ASEAN) استجابة لوثيقة المفوضية في عام ١٩٩٤ . واعتبر اللقاء الآسيوي الأوروبي في الأصل كمحطة شاملة للحوار والتعاون، يعكس بروز دور " النمور " الآسيوية الاقتصادي وتدخل أوروبا الهامشي نوعاً ما في المنطقة . وكان لدى الدول الآسيوية العشرة الأعضاء ١٨٣٤ مليون من السكان- حوالي خمسة أضعاف سكان الاتحاد الأوروبي ، ولكن الناتج المحلي الإجمالي للفرد (GDP) يصل إلى ٦٢٣٢ دولار أمريكي بالمقارنة مع ٨١٧٤ دولار أمريكي للاتحاد الأوروبي . واستخدمت عوامل عديدة لتوضيح الدوافع خلف عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي . أولاً: لقد لعب الاقتصاد دوراً متبادلاً وفعالاً . ومن وجهة نظر الاتحاد الأوروبي ، من الواضح أنه يجب تسوية موضوع عدم التوازن التجاري، ومن وجهة نظر بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي ، فإن اتساع السوق الأوروبية الوحيدة والشكوك المتأخرة حول " أوروبا القلعة " اقترحت ضرورة الحوار . ثانياً : لقد أدى السياق الدولي المتسارع للاتجاهات الإقليمية إلى أن يزيد من أهمية الطبيعة الفارغة لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع آسيا وأضاف حوافز أخرى لإيجاد حوار على الأقل إذا لم يكن لإضافة مجموعة من المؤسسات . وبدا أن اللقاء الآسيوي الأوروبي ، في كثير من الطرق، سوف يقدم "الحلقة المفقودة" في الثالوث الاقتصادي العالمي . ثالثاً : كان الاتحاد الأوروبي يبحث عن خيار بديل لعملية التعاون الاقتصادي الآسيوي والمحيط الهادي (APEC) التي صاغتها الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٩٣ ، مظهرة خوفها من المزيد من تهميش أوروبا وذلك باستبعادها من عضوية رابطة التعاون الاقتصادي الآسيوي والمحيط الهادي (APEC) أو حتى من وضعية المراقب . فاللقاء الآسيوي الأوروبي كان جواب الاتحاد الأوروبي على الوحدانية الأمريكية المدركة والعلاقة الخاصة مع آسيا (كولنر Kollner ، ٢٠٠٠ص٧) . إنها تقدم أيضاً صيغة تستطيع من خلالها بلدان جنوب شرق آسيا أن تعيد تأسيس علاقات قوية مع أوروبا مرتكزة إلى أرضية متساوية .

وجمع اللقاء الاحتفالي الآسيوي الأوروبي الأول في عام ١٩٩٦ في بانكوك (٢٥) بلداً آسيوياً وأوروبياً بالإضافة إلى المفوضية . (٢٠) بلداً كانت ممثلة برؤساء وزاراتها، واختارت أربعة من بلدان الاتحاد الأوروبي أن ترسل وزير خارجيتها أو وزير داخليتها ، بينما كانت الصين ممثلة برئيس الوزراء وليس برئيس الدولة جيانغ زيمن . وكان للمفوضية ثلاثة ممثلين- الرئيس سانتر ونواب الرئيس بريتان ومارين (تاناكا Tanaka، ١٩٩٩، ص٣٧). وكانت أهداف اللقاء متواضعة بشكل مقصود : وكانت قيمة هذا اللقاء أقل من أن تتعامل مع انتاج مبادرات لايجاد أرضية مشتركة بدلاً من تأسيس ثقة متبادلة في هذه العملية وفي الغاية منها . والنتيجة العامة - من قبل المشاركين الأوروبيين والآسيويين - هي أن اللقاء الآسيوي الأوروبي الأول قد أنجز أكثر من أهدافه ، وأكثر من توقع جوهري للتعاون المستقبلي قد تم تأسيسه (دنت Dent ١٩٩٧). وصاغ هذا اللقاء الأول الخواص الرئيسية للقاء الآسيوي الأوروبي : وهذه حددت على أنها عدم الرسمية وتعددية الأبعاد والشراكة والتركيز ذو المستوى العالي . وكما تم توضيحها من قبل مفوض التجارة الخارجية آنذاك السير ليون بريتان ، فالتقابل والمقارنة مع منظمة التعاون الاقتصادي بين آسيا والمحيط الهادي (APEC) كان دافعاً هاماً : .

" على عكس منظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي APEC, فاللقاء الآسيوي الأوروبي ليس مقصوراً على المواضيع الاقتصادية والتجارية - على الرغم من أن هذه المواضيع تلعب دوراً هاماً ، وكما كان محتماً، وباعتبار أن الاتحاد الأوروبي وشركاءه الآسيويين في اللقاء الآسيوي الأوروبي معاً يشكلون حوالي نصف الناتج المحلي العام في العالم - فإن اللقاء الآسيوي الأوروبي يشمل أيضاً بعداً ثقافياً وجماهيرياً وحواراً سياسياً جوهرياً . وأحد ملامحه الرئيسية هو عدم الرسمية . " (منقولة من قبل شمت Schmit في فانغشوان ونيمن، ٢٠٠٠، ص١٠٦) .

وهكذا فإن أساس التعاون كان بشكل رئيسي غير رسمي بدلاً من أن يقام في مؤسسات ، على الرغم من عقد اجتماع للقمة كل سنتين وعقد لقاءات لوزراء الخارجية والاقتصاد والمالية في السنوات التي لا تعقد فيها القمة (السنوات الطارئة المتداخلة) . ويرى هذا الاتجاه على أنه متكامل مع أو مكمل للبنى الرسمية للحوار (مثل رابطة دول جنوب شرق آسيا) الموجودة من قبل . نظرياً، في مثل هذه الاجتماعات ، لا يوجد جدول أعمال رسمي (مصطدماً مع الأسلوب الآسيوي وليس الأسلوب المرتكز على الطريقة الأوروبية)، والمشاركون أحرار في أن يطرحوا ويناقشوا أي مسائل يختارونها . (شريطة ألا تكون هناك معارضة قوية لموضوع محدد) . وعكست قمة ١٩٩٦ هذه التعددية في الأبعاد واتخذت لنفسها مهام في تنوع واسع وتشمل شراكة جديدة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان آسيا لاطراد النمو ، والعمل المشترك لدعم السلم العالمي والاستقرار والرخاء . وتم أيضاً تحديد مناطق للتعاون العملي وهذه شملت مسائل البيئة والجريمة الدولية والمخدرات ، كما شملت مبادرات أقل حساسية تغطي التعاون الاقتصادي والعلمي والثقافي ، ومستوى عالياً من الحوار السياسي . والطرفان لا يشتركان بالضرورة في نفس التوقعات من اللقاء الآسيوي الأوروبي . فقد كانت حقوق الإنسان محط اهتمام الجانب الأوروبي ولكن المشاركين الآسيويين فضلوا التركيز الخاص على التجارة . ومن الجدير بالملاحظة أن جدول أعمال اللقاء الآسيوي الأوروبي لم يحدد أي اجتماعات لوزراء التنمية . وتحت تأثير ما تبقى من علاقات أوروبا مع بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي ، فقد كانت فكرة الشراكة وليست التبعية هي الدافع الأساسي ، وعلى أي حال ، فبالمقارنة مع خبرة اتفاقية لومي ، يبدو أن آسيا كانت أكثر نجاحاً في توكيد المساواة في الشراكة . وأخيراً وكما تم إيجازه أعلاه، فقد ركزت عملية اللقاء بشكل مقصود على مستوى النخبة السياسية . وعلى أي حال ، فإنه من الصعب أن يوصف اللقاء الآسيوي الأوروبي بأنه قوي لأن العلاقات الشخصية على مستوى رؤساء الحكومات من الصعب أن تستمر . فمن

جهة الاتحاد الأوروبي ، شهدت الفترة التي تغطي اللقاء الآسيوي الأوروبي الأول والثاني والثالث (الممتدة من ١٩٩٦ إلى ٢٠٠٠) تغيرات أساسية على مستوى النخبة السياسية في البلدان الرئيسية الثلاثة : المملكة المتحدة وفرنسا وألمانيا ، وهذا يعقد المصاعب التي تتم مواجهتها في التجمعات التي تعقد كل سنتين .

ويتم دعم درجة عدم الرسمية طبعاً بالاتصال البيروقراطي المنتظم . وتقع مسؤولية التنسيق على عاتق وزارات الخارجية مع ممثلين اثنين عن اللقاء الآسيوي الأوروبي وممثلين اثنين عن الاتحاد الأوروبي (الرئاسة والمفوضية). ويلعب اجتماع كبار الموظفين الرسميين دوراً مماثلاً لدور لجنة الممثلين الدائمين (COREPER)، التي تجمع موظفي الشؤون الخارجية من كلا الطرفين معاً لمناقشة الحوار السياسي بشكل غير رسمي . إنها تؤدي دوراً جوهرياً في التأكيد على أن قمة اللقاء الآسيوي الأوروبي الفعلية يمكن أن تكون منتجة . ويؤدي اجتماع الموظفين الكبار حول التجارة والاستثمار دوراً مماثلاً يتمثل في تحضير جدول الأعمال الاقتصادي، ويؤدي هذا الدور إلى حد أقل كبار موظفي الشؤون المالية في اجتماعهم . وتتم لقاءات أقل انتظاماً في مجال الجمارك والعلوم والتكنولوجيا . ويتعهد اللقاء الآسيوي الأوروبي عدداً من المبادرات خارج نطاق الحكومات لتشجيع الاتصالات حول الاقتصاد والثقافة والتجارة والاستثمار . ومن بين هذه المنبر التجاري الآسيوي الأوروبي، ومؤسسة آسيا وأوروبا، ومركز تكنولوجيا البيئة الآسيوي الأوروبي .

في اللقاء الآسيوي الأوروبي الثاني ، الذي عقد في لندن تحت الرئاسة البريطانية، ألقت الأزمة الاقتصادية الآسيوية عام ١٩٩٧ بظلالها و أجلت الكثير من الاقتراحات المشتركة وواجهت تحديات جديدة للعلاقة بين الاتحاد الأوروبي وآسيا . وعلى سبيل الإيضاح ، كان النمو في الناتج المحلي العام (GDP) لدول الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٨ ٩ , ٢٪ ، ولكنه تقلص بنسبة -٥ , ٢٪ بالنسبة لبلدان اللقاء

الآسيوي الأوروبي الآسيوية . وعلى المستوى السياسي، بدأ طرح بعض المناطق السياسية التي تنذر في المستقبل بصعوبات سياسية ، ولكن على المستوى غير الرسمي . وهذه شملت حقوق الإنسان وممارسات العمل والسيطرة على الأسلحة ومسائل عدم انتشار الأسلحة النووية بشكل خاص . ومشكلة ميانمار (بورما) ومشاركتها المحتملة في الحوار الآسيوي الأوروبي أثبتت أنها لا يمكن تطويقها أو تسويتها وذلك بسبب معارضة الاتحاد الأوروبي لأي مشاركة رسمية وبأي صيغة حتى في وضعية المراقب . وشهدت هذه القضية سلسلة من اللقاءات الأقل مستوى بين أطراف اللقاء الآسيوي الأوروبي والتي تم تأجيلها خلال عام ١٩٩٩ . وكانت المناقشات السياسية واسعة المجال وغطت مواضيع ذات صلة بالنسبة للاتحاد الأوروبي (اليورو- توسيع الاتحاد) وذات صلة بآسيا (كمبوديا - شبه الجزيرة الكورية) كما غطت مواضيع دولية ذات اهتمام مشترك (كوسوفو - عدم انتشار الأسلحة النووية -تداول المخدرات -الجريمة المنظمة) وجوانب تخص التعاون الاقتصادي والمالي . وطرحت مسألة حقوق الإنسان مرة أخرى من قبل الاتحاد الأوروبي ولو كان ذلك بنجاح محدود . وبقيت مسائل حقوق الإنسان حساسة بشكل خاص بالنسبة لاندونيسيا (تيمور الشرقية) والصين (الشؤون الداخلية)، واستمرت مشكلة ميانمار في إيجاد الخلاف بين الاتحاد الأوروبي وشركائه في اللقاء الآسيوي الأوروبي .

وحصل تقدم عملي في التعاون الثقافي والتربوي والعلمي وقدم الدعم إلى عدة مراكز ومؤسسات آسيوية أوروبية مشتركة . وهذه شملت المؤسسة الآسيوية الأوروبية في سنغافورة، والمركز الآسيوي الأوروبي في ماليزيا، والمركز الآسيوي الأوروبي لتكنولوجيا البيئة في بانكوك . كما تم إطلاق خطتين جوهريتين ومشتركتين : "خطة عمل لتسهيل التجارة" و "خطة عمل زيادة الاستثمار" . وكان مركز اهتمام الخطة الخاصة بالتجارة - التي كانت تريد إعادة النظر فقط بالحواجز

التي لا علاقة لها بالتعرفة - يرمز إلى الطبيعة المتواضعة والحذرة التي لا تثير الخلاف لجدول أعمال اللقاء الآسيوي الأوروبي ، وتم تجنب المسائل الاقتصادية الصعبة والتي يمكن الخلاف حولها (دعك من المسائل السياسية). والأكثر أهمية من هذه المسائل هو تطبيق الاتحاد الأوروبي لضوابط ضد تخفيض الأسعار (anti-dumping) لبعض الصادرات الآسيوية . ستة بلدان من اللقاء الآسيوي الأوروبي كانت بين الدول العشرة في القمة التي خرقت أو انتهكت ضوابط الاتحاد الأوروبي . وكانت الصين المؤذي الأسوأ وقامت بـ (٣٤) انتهاك خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٨ (فان رايزن van Reisen, ١٩٩٩، ص ١٤٧). ويستطيع المرء أن يتساءل بجدية عن الدوافع الحقيقية وراء تصرفات الاتحاد الأوروبي . وبعد كل شيء ، إنها التكلفة المنخفضة للعمل هي التي تعطي للصين والهند وبلدان آسيا الأخرى واحدة من المناطق القليلة ذات المزايا النسبية في الاقتصاد العالمي . وبدلاً من دعم هذه البلدان بالسماح لها بالوصول بشكل واسع إلى أسواقه، فإن الاتحاد الأوروبي يبدو اكثر اهتماماً بالدفاع عن صناعاته المحلية في تلك المناطق التي تجد فيها الصناعات الأوروبية صعوبة في المنافسة وذلك بفرض ضوابط ضد تخفيض الأسعار . وفي مثل هذه الظروف، فإن التوتر بين متطلبات سياسة التنمية الخارجية الخيرة وبين جوانب سياسة الاتحاد الأوروبي الاقتصادية الداخلية لا يمكن تسويته .

وهناك مشكلة أخرى بقيت دون حل وهي مشكلة العضوية في اللقاء الآسيوي الأوروبي . فمن الجانب الآسيوي، أبدت كل من الهند وباكستان ولاوس وكمبوديا وميانمار واستراليا وحتى نيوزيلاندا - أبدت اهتماماً بشكل رسمي أو غير رسمي في المشاركة في اللقاء الآسيوي الأوروبي ، ومن وجهة نظر أوروبا ، أبدت بلدان وسط وشرق أوروبا (CEECs) وروسيا اهتمامها أيضاً . وعلى أي حال، فإن الإجماع حول توسيع اللقاء بين البلدان الآسيوية الأعضاء الآن في اللقاء يبدو وهمياً وبعيد المنال ، ولذلك اتخذ قرار بتأجيل الموضوع حتى اللقاء الآسيوي الأوروبي الثالث (ASEM III) وأخيراً، فقد درس اجتماع ١٩٩٨ مستقبل عملية اللقاء الآسيوي

الأوروبي وخطط للقمة القادمة أن تعقد في تشرين الأول (أكتوبر) عام ٢٠٠٠ في سيؤول في كوريا (على أن تتبعها قمة رابعة في الدنمارك عام ٢٠٠٢) .

وكان الحفاظ على القوة الدافعة - الزخم - التي تم إيجادها في اللقاء الآسيوي الأوروبي الأول والثاني التحدي الرئيسي إذا ما أخذنا بالاعتبار الفوائد غير الملموسة التي يدعيها اللقاء . هل قدمت هذه العملية مزايا نسبية فشلت في تقديمها الأشكال الأخرى للعلاقة ؟ وبقي أيضاً حماس أوروبا لجولة منظمة التجارة العالمية (WTO) في الألفية الجديدة موضع خلاف على الرغم من الاعتراف بأن مساعدات التنمية يجب أن توظف بشكل أفضل في التوجه نحو تحرير التجارة (الأمر الذي كانت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) سوف تطرحه في سياق إعادة المفاوضات حول اتفاقية لومي . وفي عام ١٩٩٩ ، أوجز السير ليون بريتان نائب الرئيس والمفوض العام للتجارة الخارجية ، الإصلاحات العديدة المصممة لتحسين موقع اللقاء الآسيوي الأوروبي والعالم النامي داخل منظمة التجارة العالمية (WTO) (الوكالة الأوروبية ، رقم ٧٤٨١ ، ١٩٩٩) . وبشكل خاص ، يجب إدخال أولويات التجارة - كما تم تحديدها من قبل العالم الثالث - إلى جدول أعمال منظمة التجارة العالمية . وهذا يشمل السماح للدول الأقل نمواً (LDCs) الثماني والأربعين بالوصول الحر إلى جميع أسواق البلدان الصناعية ، ومساعدة منظمة التجارة العالمية للتغلب على مشاكل الخبرة الفنية والمصادر البشرية الماهرة ، وزيادة التعاون بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي لتأكيد انسجام السياسة وفعاليتها . وعلى أي حال ، فإن هذه العواطف بالإضافة إلى وجود منابر رابطة جنوب شرق آسيا واللقاء الآسيوي الأوروبي يجب ألا تعتبر دليلاً على وجود إجماع آلي بين دول الاتحاد الأوروبي فيما يخص كل جوانب العلاقات مع آسيا . والدليل على الانقسام الداخلي - أو على الأقل استمرار مجالات السيادة - في توجه أوروبا نحو آسيا تم إظهاره بشكل

علني في فشل هذه الدول في فرض إجماع بين البلدان الخمس عشرة خلال عام ١٩٩٩ في دعم المرشح التايلندي، نائب رئيس الوزراء سوباشاي بانشباكدي لإدارة منظمة التجارة العالمية (WTO) . ومعارضة أوروبا لمرشح من اللقاء الآسيوي الأوروبي وضع الهدف والإخلاص للحوار موضع تساؤل. وإضافة إلى ذلك، فإن الفشل في التصرف كصوت واحد من الصعب أن يحسن تقدير آسيا لعملية التكامل أو أن يحسن قدرة الاتحاد الأوروبي على أن يكون اللاعب الدولي الوحيد أو اللاعب الدولي صاحب النفوذ الذي يقارن مع الولايات المتحدة الأمريكية .

لقد تبنت أيضاً قمة لندن للقاء الآسيوي الأوروبي إطار تعاون آسيوي أوروبي وأوجدت مجموعة رؤيا آسيوية أوروبية وكلفتها بالإشراف على الاتجاهات ووجهات النظر طويلة الأمد . واستقبل اجتماع وزراء الخارجية لبلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي في عام ١٩٩٩ توصياتها وفي العام التالي أصدرت المفوضية استجابتها بعنوان " وجهات نظر وأولويات لعملية اللقاء الآسيوي الأوروبي في العقد الجديد " (تقرير المفوضية ، ٢٠٠٠ ، ص٢٤١) ، والذي صمم ليصوغ توجه الاتحاد الأوروبي نحو اللقاء الآسيوي الأوروبي الثالث . والواضح أنه كان هناك قلق من انه بعد خمس سنوات يجب أن ينتقل الحوار إلى مستوى جوهري أو إن يخاطر بفقدان القوة الدافعة والهدف. وكما حذرت وثيقة المفوضية "إن على سيؤول أن تتنكب مهمة تأكيد وزيادة أهمية هذه الشراكة بين منطقتينا، والإبقاء على قوتها الدافعة وعلى لزومها لمواجهة عواطف الإحساس بالتعب في عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي " . (المفوضية ، ٢٠٠٠آ، ص ٢). وتم تحديد سلسلة من الأولويات العامة بناءً على الأعمدة الأصلية الثلاثة للنشاط الذي حدد اللقاء الآسيوي الأوروبي (السياسي - الاقتصادي - الثقافي والفكري) . ففي المجال السياسي ، تم التركيز على المسائل ذات الاهتمام المشترك وتحسين التفاهم المتبادل في المناطق التي تختلف حولها وجهات نظر الاتحاد الأوروبي وآسيا . وتم تجنب ذكر

السلطات الأخلاقية المضمرة بشكل معلن لصالح المساواة في الشراكة ، وبالتالي فإن مسائل العون و " الحكومة الصالحة " كانت محرمة داخل اللقاء الآسيوي الأوروبي ، وهذا خيار يعتبر غير مفهوم في سياق رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وشملت المبادرات العملية تقوية الحوار القائم ذي المستوى العالي ، والاستخدام الأكبر للعمل التعاوني في المنابر الدولية الأخرى ومد شبكات لهذا التعاون . وفي المجال الاقتصادي ، وبينما كانت أولويات المفوضية غير مضادة لمسائل التنمية ، فقد كان التأكيد منصباً على دور الاقتصاد والتجارة . واعتبر التوجه المشترك نحو تقوية جدول الأعمال المرتكز على قواعد التجارة المتعددة الأطراف والخاص بمنظمة التجارة العالمية (WTO) في سياتل على انه أولوية ذات مستوى عال . كما تمت دراسة الروابط العامة والخاصة ودرست الحوارات التجارية بين المنطقتين . وفي المجال الثقافي والفكري ، تم تحديد ادوار البحث والمجتمع المدني وبشكل خاص التبادلات التربوية كمناطق حيث يمكن للقاء الآسيوي الأوروبي أن يظهر دوراً متميزاً ومزايا نسبية .

كما اقترحت المفوضية أيضاً خمس أولويات محددة يمكن أن نتوقع لها مردوداً محسوساً في سيؤول . وهذه الأولويات ركزت على :

* الأمن الإقليمي والعالمي : وهنا اعتبرت عدم رسمية اللقاء الآسيوي الأوروبي كآلية فعالة لتطوير تفاهم متبادل أوثق حول المسائل التقليدية " الطرية " (منع الصدام وحفظ السلام والمساعدات الإنسانية) وحول ما يسمى " مسائل الأمن الجديدة " (مثل الجريمة الدولية والإرهاب وضبط شؤون الحرب) .

* التجارة والاستثمار والتعاون الإقليمي الاقتصادي واسع النطاق : كانت منظمة التجارة العالمية (WTO) العامل الأكثر فعالية في تحقيق هذه الأهداف ، وكان بناء إجماع من خلال عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي غير الرسمية أمراً محورياً بالغ الأهمية .

*حوار المستهلكين : واقترح هذا الأمر كمنطقة جديدة حيث يمكن الجمع وبشكل مفيد بين المصالح المشتركة وخاصة فيما يتعلق بسلامة الغذاء وأمنه .

* التبادلات التربوية : وبالاستناد إلى عمل اللقاء الآسيوي الأوروبي الأول والثاني ، اقترح زيادة خمسة أضعاف التبادلات في المجال التعليمي والتربوي خلال فترة عشرة سنوات ، وطرح موضوع رعاية برنامج بعثات ذي أهمية واعتبار .

* التوسيع : على الرغم من أن مسألة زيادة الجانب الآسيوي في اللقاء الآسيوي الأوروبي ربما كان موضوع نزاع شديد فإن المسألة كانت لن تبتعد . فبالنسبة للاتحاد الأوروبي ، كان انضمام ميانمار - والتي هي حالياً عضو في رابطة بلدان جنوب شرق آسيا - ذا إشكالية عالية ، وبالعكس فإن انضمام الهند أو استراليا يسبب مشاكل ذات تحد مماثل ولو كانت جذرياً مختلفة بالنسبة للبلدان الآسيوية . مثل هذا التوسع سوف يغير سياق اللقاء الآسيوي الأوروبي وبشكل أساسي .

ودون التقليل من أهمية مثل هذه المسائل ، فإن السؤال الذي يجب أن يطرح هو : إلى أي مدى يعتبر إطار اللقاء الآسيوي الأوروبي ضرورياً لمناقشة هذه المسائل وتقريرها . فإذا كانت القوة الطاغية للقاء الآسيوي الأوروبي في كونه غير رسمي ، فلماذا إذاً لا يتم التعامل مع هذه المواضيع بشكل خاص ومحض على أساس ثنائي؟ هل عملية الحوار بين منطقة ومنطقة إما مكفولة أو لا يمكن الاستغناء عنها ؟

وانعقد اللقاء الآسيوي الأوروبي الثالث في ٢٠-٢١ تشرين الأول (أكتوبر) عام ٢٠٠٠ في سيؤول . ومرة أخرى مثلت (٢٥) دولة برؤساء وزرائها أو الرؤساء ووزراء الخارجية ومثل المفوضية الرئيس برودي ومفوض العلاقات الخارجية باتن . واختلفت حصيلة اللقاء فقط بشكل هامشي عن جدول أعمال المفوضية ، على الرغم من أنه - وكما حدث في اللقاء الثاني - سيطرت أحداث دولية غير متوقعة على

الموضوع السياسي . في سيؤول ، قدمت شبه الجزيرة الكورية هذا السياق مع اللقاء مصدرة " تصريح من أجل السلام " . وعرض شركاء اللقاء الآسيوي الأوروبي تسهيل إجراءات بناء الثقة وتوطيد الاستقرار الإقليمي بالنظر إلى إعادة توحيد شمال وجنوب كوريا ، ولكن وبشكل محرج ، كان الاتحاد الأوروبي غير قادر على اتخاذ استجابة مشتركة حول مسألة إقامة علاقات دبلوماسية مع كوريا الشمالية . وداخل العمود السياسي ، تمت بداية هامة ، مهما كانت متواضعة ، حول مسألة حقوق الإنسان - وهذا موضوع مورس ضده حق النقض (الفيتو) في القمتين السابقتين . وتم تحديد أولويات جديدة للقاء الآسيوي الأوروبي تشمل نزع السلاح، عدم انتشار الأسلحة النووية، الجريمة الدولية، المخدرات والهجرة . وصدر بيان مثير حول تيمور الشرقية وكوسوفو والشرق الأوسط . وحول العمود أو الركن الاقتصادي ، تم التأكيد على تقوية إجراءات اللقاء الآسيوي الأوروبي الأول والثاني حول التجارة والاستثمار ، وتم الوصول إلى اتفاق حول دعم جولة منظمة التجارة العالمية (WTO) الجديدة وتم تحديد عملية جسر "الانقسام الرقمي" وتمت المطالبة بآليات لمواجهة الجوانب السلبية للعولمة. وتحت عمود التعاون الثقافي، أصبحت الأولوية للتبادلات التعليمية وتم التوصل إلى اتفاق حول " شبكة معلومات عبر أوروبا وآسيا " (Trans Euro-Asia)، وتطوير التبادل في مجال الطيران بين بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي وسلسلة من الشبكات الأخرى . ولم يحرز تقدم في مسألة توسيع العضوية لأكثر من المبدأ السائد والذي يقول إن كل طرف يقرر تركيبته الخاصة به . وهكذا فإن رغبة الاتحاد الأوروبي في أن يرى الهند مشمولة في اللقاء قد خذلت . واستجابة آسيا (وبشكل محدد ماليزيا) لإدخال استراليا أو نيوزيلاندا هو أن العضوية لهذه البلدان يجب أن تكون من خلال النصف المخصص للاتحاد الأوروبي داخل اللقاء . وكان التنازل الوحيد هو أن الدول التي ليست أعضاء في اللقاء الآسيوي الأوروبي يسمح لها بالمشاركة في المشاريع المشتركة لبلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي .

تحديات المستقبل :

من الواضح أن اللقاء الآسيوي الأوروبي زاد من صورة آسيا ضمن أولويات سياسة الاتحاد الأوروبي . وفي حين كان هذا ضرورياً، هل هو سبب كاف للحفاظ على إطار اللقاء الآسيوي الأوروبي باعتباره الآلية الرئيسية للحوار بين الاتحاد الأوروبي وآسيا ؟ وإلى أي مدى سميت الخطابة تقدماً ؟ ومن بين بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي كان الالتزام الأولي تجاه اللقاء الآسيوي الأوروبي محجماً (متردداً) بشكل ما ، وذلك إلى حد كبير ، بسبب التزاماتها الثقيلة السابقة في القمة . والتحدي بالنسبة للقاء الآسيوي الأوروبي هو مقاومة الإدراك العام " المتنامي " "لتعب المنبر " وذلك بإخراج اللقاء الآسيوي الأوروبي من أصوله الرمزية إلى مستوى هام لمردود أو حصيلة السياسة -دون تهديد المزايا غير الرسمية وذات المستوى العالي ومتعددة الأبعاد المرتبطة بالحوار الحالي(يو Yeo ، ٢٠٠٠). وكان آخرون أكثر انتقاداً لأسلوب النخبة في العملية ، ويرون في نقص المشاركة الجماهيرية مشكلة رئيسية . ويبدو أن الشرعية المستقبلية وديمومة اللقاء الآسيوي الأوروبي كأنما تعتمد على دور أكبر للمجتمع المدني في العملية ، في كلا الجانبين أوروبا وآسيا (كولنر Kollner، ٢٠٠٠ ،ص ١١) . وعلى كلا المستويين العملي والرمزي ، فإن تأسيس أمانة عامة دائمة (سكرتاريا) ، يمكن أن يؤدي إلى هذا التطور .

وطبيعة الحوار السياسي غير الخلافية يمكن أن تهدد أيضاً التطور المستقبلي للقاء الآسيوي الأوروبي . وفي حين قد يكون اتفاق كلمة الشرف حول تجنب المواضيع السياسية ذات الطابع الخلافي الثمن الذي يجب دفعه من أجل إثارة الحوار ، فإن اللقاء الآسيوي الأوروبي يخاطر بأن يصبح فارغاً إذا استمرت القضايا "الحساسة " في البقاء محرمة . ومن الواضح أن مشكلة حقوق الإنسان وممارسات العمل تمثل عقبات رئيسية . وبكلمات أكثر عمومية ، فإن المقدمة المنطقية الرئيسية

للقاء الآسيوي الأوروبي - منطقتان تلتقيان من أجل الحوار - هذه المقدمة ربما تحتوي على خطأ أو خلل . وبينما يمكن وصف الاتحاد الأوروبي وبشكل مبرر أنه منطقة يتحدث بصوت واحد (سواء أكان عالياً أو هياباً) في عدد كبير من المحافل ، فإن الدول الآسيوية العشرة المرتبطة باللقاء الآسيوي الأوروبي لا تتصرف بالمثل كجماعة متماسكة - أو حتى تعيش بشكل جماعي خارج سياق اللقاء الآسيوي الأوروبي . ويمكن أن تكون هناك مواقف منفصلة ومتنوعة داخل الجانب الآسيوي من العملية . وهذا يمكن أن يقود إلى توقعات غير متناسقة ويوضح ، جزئياً، سبب بقاء الحصيلة أو المردود من القمة التي تنعقد كل عامين ضمن الحد الأدنى . وموقف اليابان المتطور هام وبشكل خاص في هذا المجال . لقد أدخلت اليابان إلى إطار اللقاء الآسيوي الأوروبي بتردد وإحجام . ومن وجهة نظر يابانية لقد تعرضت اليابان إلى تقليل قيمتها وبشكل حساس لعلاقتها الخاصة ذات الجوانب الثلاثة مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها الركن الآسيوي للثالوث الاقتصادي العالمي (تاناكا Tanaka ١٩٩٩) .

لقد اعتبر اللقاء الأسيوي الأوروبي استجابة دفاعية للتحديات التي يمثلها منافس أوروبا الاقتصادي الرئيسي ، الولايات المتحدة الأمريكية . ووعود منظمة التعاون الاقتصادي الآسيوي مع المحيط الهادي (APEC) ، ضمن المنطقة أنتج وزنا أوروبياً معاكساً . وقد كان أيضاً دفاعياً بمعنى تطبيق التوجه الحذر في تخفيض التعرفة وتحرير التجارة - مهما يمكن أن يقول الخطاب الشعبي لتصريحات اللقاء الأسيوي الأوروبي . وعلى أي حال ، فقد كان متوقعاً أن إطلاق عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي سيكون حداً فاصلاً هاماً و يؤمّن الحلقة المفقودة بين أوروبا وآسيا . وتقترح خبرة السنوات الأولى من اللقاء الآسيوي الأوروبي أن هذه الطموحات بقيت متفائلة ، ولم يبرز إلا القليل من المادة من هذه العملية بنهاية العام ٢٠٠٠ . لم تؤسس علاقات هامة جديدة أبعد من الواقع الراهن كما لم تقدم من

خلال منظمة التجارة العالمية (WTO) ، وكثير من المسائل التي أحبطت الحوار بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة بلدان جنوب شرق آسيا (ASEAN) بقيت دون حل في اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) . وإلى أي مدى يرتبط اللقاء الآسيوي الأوروبي بإطار العلاقة بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان جنوب شرق آسيا (AS-EAN) هذا يتطلب توضيحا اكبر إذا كنا نريد تجنب الازدواجية . وبإظهار السؤال العام الذي ورد في مقدمة هذا الكتاب - هل للاتحاد الأوروبي دور متميز ومنفصل تجاه العالم الثالث - وربما كان التحدي الأكبر في تحديد ما هو دور اللقاء الآسيوي الأوروبي المتميز والمنفصل ، إذا كان له دور ، وما الذي قدمه هذا اللقاء ؟ ومرة أخرى ، فان التطبيق غير الرسمي لمبدأ التبعية (Subsidiarity) مفيد في تركيز الانتباه (سيغال Segal ، ١٩٩٧) . وببساطة ، ما هو الشيء الأفضل الذي يمكن فعله على مستوى اللقاء الآسيوي الأوروبي وماذا على مستوى رابطة بلدان جنوب شرق آسيا وما الذي يجب أن يبقى المجال القانوني أو الشرعي لسياسة الدول الأعضاء على المستوى الثنائي ؟ وعلى الرغم من التعبير عن الرضى المبكر ، فإن هذا السؤال الهام يبقى مراوغا - ربما بسبب الضرورة . إن الصياغة المؤسسية المحدودة لسياسة اللقاء الآسيوي الأوروبي حتى هذا التاريخ تجعل من الصعب تحديد شخصية جوهرية منفصلة ومتفوقة أبعد من عدم الرسمية . إن أمل إعادة العلاقات بين آسيا وأوروبا إلى مستوى الدول الأعضاء (الوطنية) renationalization يجب ألا يتم إسقاطه من الحساب . فقد تكون العلاقات الثنائية ، أفضل ، وبطرق كثيرة .

إن الاختلاف والتنوع داخل عضوية اللقاء الآسيوي الأوروبي يمكن أن يخفض درجة التماسك والفعالية لدى المجموعة . وعلى الجانب الآسيوي ، فان التوترات بين اليابان والدول الأعضاء ، و دخول الصين ، والتوقعات الموازية من قبل عضوية رابطة بلدان جنوب شرق آسيا (ASEAN) وبشكل متراكم توحي بمجال محدود لجدول أعمال مشترك بين دول اللقاء الآسيوي الأوروبي الآسيوية .

والتنوع يميز أيضا وجهات نظر بلدان الاتحاد الأوروبي داخل اللقاء الآسيوي الأوروبي ، فهناك وجهات نظر مختلفة واضحة حول ما يشكل حجر الزاوية للعلاقة (الصين أم اليابان أم رابطة بلدان جنوب شرق آسيا) ، والدول الأعضاء سيكون لها - إلى درجة ما - مصالح مختلفة داخل آسيا ومنفصلة عن أي موقف مشترك متعدد الأطراف للاتحاد الأوروبي . وأخيراً ، يبقى عدم التوازن بين ما يسمى الأعمدة الثلاثة للقاء الآسيوي الأوروبي مصدرا للقلق . وكما لاحظ أحد النقاد : " إن هناك ميلا أو اتجاها تعامل بواسطته العلاقات المدنية والثقافية والحوار السياسي على أنها مجرد شروط وظيفية مسبقة لعلاقات اقتصادية ناجحة " . (شميت Schmit، ٢٠٠٠ ، ص ١٢٠) . وتحت هذه الظروف يبقى الوعي العام والدعم من المجتمع المدني هامشيا - وهذا السيناريو قد يضعف بشكل جيد قدرة اللقاء الآسيوي الأوروبي على الحياة والاستمرار .

وبإيجابية أكثر ، يبدوان الاتحاد الأوروبي قد اكتشف تقديرا اعمق للأهمية المتنامية للمنطقة واكتشف الحاجة إلى علاقة قوية ومعززة . والقائمة الطويلة من اللقاءات التي تم الاتفاق عليها في اللقاء الآسيوي الأوروبي الأول والثاني تجعل الحوار على الأقل مؤسسيا ، وهذا شرط مسبق وضروري لتعاون اكبر . والمرحلة الحالية من العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وآسيا يمكن النظر إليها على إنها حول بناء جسور يمكنها - في السنوات القادمة - أن تقود إلى مردود أكثر فائدة . ولكن مثل هذا السيناريو يتجاهل عقدين من الحوار بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان جنوب شرق آسيا (ASEAN) ذلك الحوار الذي فشل في الوصول إلى اتفاقيات جوهرية . وبدون هدف اقتصادي ملموس ، يبقى اللقاء الآسيوي الأوروبي الثالث وما بعده معرضاً لخطر أن يصبح وبسرعة غير هام وغير لازم ضمن المنطقة الآسيوية ومنطقة المحيط الهادي (مكماهون McMahon، ١٩٩٩ ، ص٢٤٧) . فاتفاقية التعاون الاقتصادي بين آسيا والمحيط الهادي (APEC) واتفاقيات مناطق التجارة الحرة بين

الأقاليم هي في الأصل متقدمة أكثر من اللقاء الآسيوي الأوروبي . ولكن يبدو في الوقت الحاضر القليل من الأمل في الإجماع لرفع جدول أعمال اللقاء الآسيوي الأوروبي إلى مستوىً أكثر إنتاجاً تمكن مقارنته مثلاً مع اتفاقية عبر الأطلسي بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية (دينت Dent، ١٩٩٩، ص٦) أو أن تعادل أهداف اتفاقية التعاون الاقتصادي بين آسيا والمحيط الهادي (APEC) في الوصول إلى منطقة تجارة حرة بحلول عام ٢٠٢٠ م . في الواقع إن ما يعتقد بشكل عام انه اعظم فضيلة للقاء الآسيوي الأوروبي ، كونه غير رسمي ، سوف يجعل هذا التطور صعب المنال . ومثال للمكان الذي سوف يبرز منه دور جوهري وهام للقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) هو في التوجه المشترك للتعاون التنموي الذي يشمل حلولاً أسيوية ولا يطبق فقط ، وببساطة ، الممارسة الأوروبية السابقة . وبهذه الطريقة قد تصبح السياسات الأكثر حساسية من الناحية الثقافية ممكنة و " الشرطية " سوف ينظر إليها على أنها طلب اقل من أن يكون غير مناسب . وهكذا يستطيع اللقاء الآسيوي الأوروبي أن يقدم عربة مناسبة لتجمع خبرات آسيا والاتحاد الأوروبي التي تقود إلى تركيب اكثر فاعلية وقابلٍ للتطبيق .

وفي الختام ، كيف يمكن مقارنة اللقاء الآسيوي الأوروبي مع النموذج العام لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم النامي . أولاً ، انه يعقّد بوضوح مشكلة تحديد ما يكوّن العالم الثالث . فاللقاء الآسيوي الأوروبي يشمل مجتمعات صناعية متقدمة في التكنولوجيا مثل اليابان وكوريا و سنغافورة كما يشمل بلداناً نامية مثل تايلاند وفيتنام وإندونيسيا . ومرة أخرى فان الجغرافيا تخلق على الأقل من المشاكل بقدر ما تستطيع حله . ثانياً : يشير اللقاء الآسيوي الأوروبي ، إلى درجة ما ، إلى ان العلاقات المكرسة ضمن مؤسسات ليست دائمة ضرورية - أو فعالة - في توليد الحوار . ثالثاً : انه يفترض أيضا أن الندّية الاقتصادية أمر جوهري إذا تم استبعاد الشرطية السياسية : فالحكم الصالح وحقوق الإنسان لم تلعب دورا عالميا في

صياغة وتشكيل شركاء الاتحاد الأوروبي في الحوار . رابعاً : يؤكد تاريخ علاقات الاتحاد الأوروبي مع رابطة بلدان جنوب شرق آسيا واللقاء الأسيوي الأوروبي الدور المحدود الذي يمكن أن تلعبه التفضيلات التجارية في التنمية . وعلى الرغم من أنها لم تتلقَ أي تنازلات تفضيلية ، فان التجارة الآسيوية مع الاتحاد الأوروبي قد نمت خلال العقود الماضية بينما انهارت فعليا مع شركاء أوروبا الذين تمتعوا بالامتيازات . وخامساً : فان دوافع الاتحاد الأوروبي لإعادة تأسيس حوار مع آسيا يوضح برنامج أوروبا الأوسع لتصبح عنصراً دوليا فعالا و يكون نشاطها في مواجهة الوحدانية الأمريكية على المستوى العالمي . وفي سياق ما بعد الحرب الباردة، لم يعد هناك مناطق إحتياطية يكون الاتحاد الأوروبي ملزما باحترامها .

بعد المساعدات :

تعتبر لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية (ALA) خصوصية فريدة في بنية سياسة الاتحاد الأوروبي . تتكون لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية من ممثلي الدول الأعضاء الذين يجتمعون شهريا لدراسة والموافقة على كل البرامج الآسيوية والأمريكية اللاتينية التي تتجاوز قيمتها مليوني يورو . وبالتالي ، فإن لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية مسؤولة جماعياً عن مساعدات الاتحاد الأوروبي إلى (٣٤) بلدا في كلا هاتين القارتين . و يبدو أن هذا الاتجاه يتحدى المنطق وذلك لأنه يجمع تنوعا جغرافيا واقتصاديا واسعا من البلدان التي تتلقى العون في آسيا و أمريكا اللاتينية بموجب معيار واحد - فمثلا البرازيل والأرجنتين مع اليمن ، وكوبا والهند . وللأسباب السيئة جدا التي تلازم التقسيم الإداري الأوروبي ، فإنها تشمل ٨ من دول أمريكا الوسطى و١٠ من أمريكا الجنوبية و ٦ من جنوب شرق آسيا و ٦ من جنوب آسيا و٤ من الشرق الأوسط ومن آسيا الوسطى والشرقية . وأقيم هذا الاختراع البيروقراطي أولاً في عام ١٩٧٤ م استجابة للإقرار بوجود فجوة في علاقات الاتحاد الأوروبي مع البلدان النامية التي لا تنتمي إلى رابطة بلدان أفريقيا

والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) . وكمجموعة ، فقد تم التعامل مع بلدان لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية (ALA) على أساس خاص وبدعم مالي يأتي مباشرة من ميزانية الجماعة الأوروبية . له برامج مقتصرة إلى حد كبير على العون الإنساني والمساعدة في حالة الطوارئ . و سعت معاهدة ماستريخت وقرارات المجلس التالية إلى إعطاء أولوية للمساعدات المقدمة إلى بلدان لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية وتوسيعها لتواكب نشاطات الاتحاد الأوروبي التنموية الأخرى . وبشكل خاص ، فقد وسع قرار المجلس رقم ٤٤٣/ ٩٢ لعام ١٩٩٢ أهداف العون لتشمل حقوق الإنسان ، والمساواة بين الجنسين ، والتحول إلى الديمقراطية والحكم الصالح ومسائل البيئة ضمن الهدف الرئيسي لسياسة إنهاء الفقر . وخلال التسعينيات تم توقيع اتفاقيات طموحة من " الجيل الثالث " مع الكثير من بلدان أمريكا اللاتينية تتضمن مبادئ ديمقراطية وإجراءات التعاون التنموي على الرغم من أن هذا لا يتضمن أي سياسة موحدة حول شرطية إعادة الهيكلة .

وإذا كانت علاقات الاتحاد الأوروبي التجارية مع آسيا متواضعة بشكل نسبي ، فقد عوملت آسيا بشكل مماثل في تقديم العون الأوروبي . ولتعقيد الأمور ، فقبل التسعينيات لم يقدم العون بالضرورة إلى البلدان التي كانت بحاجة ماسة له : فقد ألقت الاعتبارات السياسية بثقلها الكبير على اختيار البلدان التي استقبلت هذا العون . وبدأت الصين مثلا في استقبال المساعدة فقط في عام ١٩٨٥ ويمكن إيجاد نماذج مماثلة في بلدان الهند الصينية (فيتنام وكمبوديا ولاوس وميانمار) . وبشكل نموذجي ، فان بلدان آسيا الأشد فقرا لم تكن المستقبِل الرئيسي للعون الأوروبي - لقد كانت هذه بشكل رئيسي بلدان رابطة جنوب شرق آسيا مثل اندونيسيا وتايلاند . والاستثناء الوحيد لهذا كان شبه القارة الهندية التي استقبلت العون دون اعتبار للشرطية الواردة بشكل غير مباشر . ومقياس مشكلة العون أو المساعدة يشوه حتى اكثر البرامج كرما إذا تم النظر إليه على أساس حصة الفرد من هذا العون . ومع ذلك

فقد بقي إسهام الاتحاد الأوروبي صغيرا . وعلى سبيل المثال ، لقد بلغت المساعدات الأوروبية لبلدان الهند الصينية بين عامي ١٩٧٦ و ١٩٨٨ فقط ١,١٥١ مليون وحدة نقد أوروبية أو ما يعادل ١,٣٣ وحدة نقد أوروبية لكل شخص . وحتى جنوب آسيا ، الأكثر حظوةً بين مناطق آسيا الأخرى ، استقبلت فقط ٢,١٧ وحدة نقد أوروبية لكل شخص (وتمثل ٢٣٧٦ مليون وحدة نقد أوروبية) (غريلي Grilli، ١٩٩٣ ، ص ٢٨٨) . وباستثناء جنوب آسيا ، لم تكن مساعدة الاتحاد الأوروبي عاملا أساسيا في التنمية الآسيوية ، وبالنسبة لكثير من الدول ، بقي العون الثنائي من البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أكثر أهمية . ولو أخذ بشكل تراكمي ، فان حضور أوروبا قد تزايد ، وتزعم المفوضية أن الاتحاد الأوروبي يمارس برنامج مساعدات عالمي شامل . وبالمقابل فقد وصف النقاد حضور مساعدة الاتحاد الأوروبي على أنه " رقيق كورقة ليس فقط في الصين والهند الصينية ولكن أيضا في شبه القارة الهندية " . (نفس المصدر ، غريلي ، ص ٢٨٩) . والمساعدة الموجودة هي المساعدة التي تقدم كلياً تقريباً للزراعة والطعام . وبالمقارنة مع مبادرة اللقاء الأوروبي الآسيوي (ASEM) والتي صممت لتجديد علاقة الاتحاد الأوروبي مع آسيا والتي وصلت إلى درجة السبات ، لم تقدم أي دفعة جديدة من المساعدات إلى آسيا ولم تطور . فالشروط السياسية الإلزامية التي تحدد الآن شكل علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية بشكل عام يمكن النظر إليها على أنها إحدى المثبطات التي تعيق إعادة النظر بتوزيع مساعدات الاتحاد الأوروبي .

والجدول ٢-٤ يصف توزيع المساعدة الآسيوية الأكثر حداثة خلال العقد ١٩٨٦-١٩٩٥ . وازدادت قيمة المساعدة خلال هذه الفترة . والأكثر أهمية ، أن أرقام المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة الأوروبية للبلدان غير الأعضاء (SCR) تتضمن في الواقع مشكلة إنفاق هذه الأموال المحدودة التي خصصت للمساعدة . سبعة بلدان فقط حصلت على معدل إنفاق لأكثر من الثلثين وكان

معدل أضخم برنامج (في الهند) فوق ٥٠٪ فقط . وكما تمت المناقشة في الفصل الثالث فإن هذا النموذج أصبح مشكلة عامة بالنسبة للاتحاد الأوروبي - بغض النظر عن الموقع الجغرافي للمساعدة فإن التسليم الحقيقي وإنفاق الأموال يمكن أن يكون بطيئاً وبشكل محبط وغالباً ما يبقى غير كامل . فضرورة المحاسبة الشفافة والشروط الفردية المرتبطة بكل مشروع على حدة تجعل التأخير في المواعيد محتماً تقريباً ولا يمكن تلافيه . ويقدم الجدول ٢-٥ معلومات مماثلة عن أمريكا اللاتينية . وهنا أربعة بلدان فقط أنجزت معدل إنفاق يزيد على الثلثين وثماني دول نجحت في معدلات لا تزيد عن ٥٠٪ . ومن بين الدول السبعة التي تستقبل المستويات الأكبر من المساعدة وصلت اثنتان فقط إلى مستوى الثلثين .

والجدول ٢-٦ يلقي الضوء على النموذج المتغير للمساعدة خلال عقد . وخلال النصف الأول من التسعينيات ازدادت مساعدات الاتحاد الأوروبي إلى آسيا بمعدل ٨٢٪ وإلى أمريكا اللاتينية بنسبة ٦٨٪ . وعلى أي حال ، وكنسبة مئوية من مساعدات الاتحاد الأوروبي الإجمالية ، تراجع نصيب لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية خلال فترة السنوات الخمس هذه بسبب تعديل الأولوية إلى بلدان وسط وشرق أوروبا (CEECs) (إلى ٦ , ١٣٪ من إجمالي مساعدات الاتحاد الأوروبي) . وهذا انقلب إلى العكس في عام ١٩٩٥ ، عندما وصلت التزامات مساعدة الاتحاد الأوروبي لكل من آسيا وأمريكا اللاتينية إلى مستوى قياسي (بلغ ٢ , ١ مليار يورو) وهذا يمثل ١٧٪ من إجمالي ميزانية مساعدات الاتحاد الأوروبي وكان قريباً من نصف مستوى المساعدات المقدمة إلى بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) وباستثناء عام ١٩٨٦ ، فقد كانت آسيا دائماً المستقبل الأكبر لمساعدات الاتحاد الأوروبي ، وخلال الفترة ١٩٨٦- ١٩٩٥ استهلكت آسيا ٨٥٪ من ميزانية مساعدات لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية (ALA) . ومع ذلك ، وعلى أساس حصة كل شخص ، فقد ذهبت أموال أكثر إلى بلدان أمريكا

اللاتينية. وفي آسيا وأمريكا اللاتينية كليهما، وجهت مساعدات الاتحاد الأوروبي وبشكل مسيطر مسبقاً نحو المساعدات الغذائية والمشاريع الإنسانية والمنظمات غير الحكومية. واستمرارية هذه المساعدة الطويلة الأمد، تبقى منطقة يمكن فيها بلا شك تحسين إسهام الاتحاد الأوروبي.

الجدول ٢-٤ : مساعدات الاتحاد الأوروبي لبلدان آسيا ١٩٨٦-١٩٩٥

(مليون وحدة نقد أوروبية)

الترتيب حسب القيمة	البلد	قيمة الإلتزام	نسبة الإنفاق إلى الإلتزام ٪	الترتيب حسب نسبة الإنفاق إلى الإلتزام
١	الهند	٩٣٢	٥٤	٩
٢	بنغلاديش	٦٨٦	٦٧	٧
٣	الفلبين	٢٧١	٤٠	١٤
٤	الصين	٢٦٤	٧٠	٥
٥	باكستان	٢٦٠	٦٧	٦
٦	أندونيسيا	١٧٢	٥٥	٨
٧	كمبوديا	١٥٢	٤١	١٣
٨	فيتنام	١٤٧	٥٤	١٠
٩	تايلاند	١٣٩	١١٦	٢
١٠	أفغانستان	١٣٧	ليس متوفراً	ليس متوفراً
١١	لاوس	٧٠	٣٩	١٥
١٢	نيبال	٦٢	٤٥	١١
١٣	سري لانكا	٦٠	٩١	٣
١٤	اليمن	٤٠	١١٩	١
١٥	بوتان	٢١	٨٥	٤
١٦	منغوليا	٩	٤٢	١٢

الجدول ٢-٥ : مساعدات الاتحاد الأوروبي إلى بلدان أمريكا اللاتينية ١٩٨٦-١٩٩٥ (مليون وحدة نقد أوروبية)

الترتيب حسب القيمة	البلد	قيمة الإلتزام	نسبة الإنفاق إلى الإلتزام ٪	الترتيب حسب نسبة الإنفاق إلى الإلتزام
١	بيرو	٣٢٧	٥٧	٧
٢	نيكاراغوا	٢٥٣	٥٤	٩
٣	بوليفيا	٢٤٦	٦٨	٤
٤	غواتيمالا	١٨٨	٤٤	١٤
٥	السلفادور	١٨٨	٦٢	٦
٦	البرازيل	١٣٧	٦٤	٥
٧	تشيلي	١٣٥	٧٠	٣
٨	كولومبيا	١٠٦	٤٨	١٢
٩	الإكوادور	١٠٠	٥٠	١١
١٠	كوبا	٩٠	٥٥	٨
١١	هندوراس	٨٩	٤٨	١٣
١٢	المكسيك	٦٣	٧٣	٢
١٣	الباراغواي	٤٦	٥٠	١٠
١٤	فنزويلا	٤٤	١٨	١٦
١٥	الأرجنتين	٤٤	٠	١٨
١٦	بنما	٣٤	٢٦	١٥
١٧	الأوروغوي	٣٠	١٣	١٧
١٨	كوستاريكا	٢٩	١٢٧	١

المصدر لكلا الجدولين ٢-٤ و ٢-٥ تقرير المفوضية ١٩٩٩

وكانت الإضافة الحديثة إلى سياسة لجنة الاتحاد الأوروبي الخاصة بآسيا وأمريكا اللاتينية (ALA) التركيز الدقيق على " الناس المهجرين " من بلادهم وعلى اللاجئين . فقرار المجلس في عام ١٩٩٧ رقم ٤٤٣/ ٩٧ أوجد القاعدة الشرعية لنشاط الاتحاد الأوروبي هذا لمواجهة آثار الحروب الأهلية . واتخذ هذا شكلين : في حالات ما بعد الصراع حيث تقوم مبادرات إعادة الاستقرار وإعادة التأهيل بدعم عمليات السلام ، وفي الحالات التي يستمر فيها الصراع ، حيث يتم تمويل العمليات المصممة لزيادة الاستقرار . وخلال التسعينيات أظهرت آسيا درجة أكبر من الصراع أكثر من أمريكا اللاتينية وبالتالي أظهرت حاجة أكبر لمساعدة اللاجئين . وكما كان الحال بالنسبة للمساعدات بشكل عام ، فقد حصلت آسيا على مبلغ أكبر من المساعدات بينما استقبلت أمريكا اللاتينية حصة أعلى من المساعدة لكل شخص . والأرقام الإجمالية واردة في الجدول ٢-٧ . هذه الأموال قدمت العون لـ ١١١ عملية فردية -٦٧ منها في آسيا و ٤٤ في أمريكا اللاتينية . وفي آسيا أنفق ثلثا الالتزامات على مساعدات إعادة التوطين، بينما قدمت هذه المساعدات في أمريكا اللاتينية إلى اللاجئين والمهجرين والعائدين ولدعم عمليات التصالح والتسوية . (تقرير المفوضية، ٢٠٠٠ ب، ص ١٤) .

وأخيرا فإن أحد الإسهامات المحددة ، ولو كانت غير نموذجية، كان في استجابة الاتحاد الأوروبي للأزمة المالية الآسيوية . فقد قدمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي حوالي ٣٠٪ من التمويل إلى صندوق النقد الدولي و ٢٧ بالمائة للبنك الدولي و ١٤٪ لبنك التنمية الآسيوي . وبشكل إجمالي ، فأوروبا هي المزود الأكبر للدعم المالي لآسيا ، إذ تقدم حوالي ١٨٪ من القيمة الإجمالية (وصل المبلغ إلى ٢٧ مليار يورو) . وبالمقارنة مع الولايات المتحدة الأمريكية ، كانت مساعدات الاتحاد الأوروبي التنموية والإنسانية إلى آسيا ضعف المساعدات الأمريكية في عام

١٩٩٨ ، وتمويل ثلاثة أرباع خطة تخفيف الديون التي كانت قائمة آنذاك جاءت من أوروبا (شميت Schmit، ٢٠٠٠ ، ص ١٩) .

الجدول ٢-٦ :مساعدات الاتحاد الأوروبي إلى بلدان آسيا وأمريكا اللاتينية ١٩٨٦-١٩٩٥(مليون يورو)

	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	المجموع
آسيا	١٤٠	٢٥٧	٢٢٦	٤٢٦	٣١٧	٣٨٣	٤٧٠	٥٠٤	٤٥١	٦٩٦	٣٨٧٠
أمريكا اللاتينية	١٦٠	١٥٦	١٥٩	٢١٠	٢٢٢	٢٨٦	٣٣٨	٤٠١	٣٩٠	٤٨٦	٢٨٠٨
مجموع	٣٠٠	٤١٣	٣٨٥	٦٣٦	٥٣٩	٦٦٩	٨٠٨	٩٠٥	٨٤١	١١٨٢	٦٦٧٨
نسبة التغيير		٪٣٨	٪٧-	٪٦٥	٪١٥-	٪٢٤	٪٢١	٪١٢	٪٧-	٪٤١	

المصدر : تقرير المفوضية (١٩٩٩)

الجدول ٢-٧ : مساعدات الاتحاد الأوروبي المقدمة من لجنة آسيا وأمريكا اللاتينية ١٩٩٧-١٩٩٩ للمهجرين

	آسيا			أمريكا اللاتينية			
العام	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	المجموع
الميزانية الإجمالية	٣٨	٣٨	٣٧,٩٥	٢١,٣٥	٢١,٣٥	٢١,٢٤	١٧٧,٨٩
الالتزام الحقيقي	٣٦,١٢	٣٧,٦٢	٢٩,٥٥	٢٠,٨٦	١٥,٢٢	٢٠,٧٢	١٥٩,١
النسبة المئوية من مخصصات الميزانية	٪٩٥	٪٩٩	٪٧٧,٩	٪٩٧,٧	٧١,٣	٪٩٩,٩	٪٨٩,٧

المصدر: تقرير المفوضية (٢٠٠٠ ب) .

الخاتمة :

بإيجاز ، هناك انتقادات عامة وانتقادات محددة يمكن أن توجه إلى نظام الاتحاد الأوروبي للمساعدات المقدمة إلى آسيا وأمريكا اللاتينية . أولاً : تثير مساحة هامة من النقد العام فكرة الشروط الثلاثة التي أشير إليها مبكراً في هذا الكتاب (التكاملية ، الانسجام ، التماسك) - وهذه الشروط الثلاثة تبدأ بالحرف C في اللغة الإنكليزية - . تاريخياً ، كان هناك ضعف في التنسيق بين سياسات الاتحاد الأوروبي وسياسات الدول الأعضاء نحو آسيا وأمريكا اللاتينية بالإضافة إلى الزيادة في التماسك والتكامل بين المديريات العامة (DGs) للمفوضية وبين أهداف السياسة . وفي حين يمكن للتنسيق أن يشمل بنى إدارية معقدة ومهماتها ، فمن الواضح أن الإعاقة الكبرى تبقى في غياب الإرادة السياسية (إما من خلال عدم الاهتمام أو عن قصد) . ثانياً : لقد كان الاختلاف بين بلدان آسيا وأمريكا اللاتينية ، دعك من الاختلاف بين المنطقتين ، فيما يخص الحاجات ونماذج توزيع الدخل ومستويات الفقر النسبية ، كل هذا نتج عن الاستعمال الأمثل تقريباً لمصادر العون النادرة . لا توجد مزايا نسبية لاستخدام نفس البنية الإدارية للتعامل مع بلدان مختلفة اقتصادياً مثل الهند والصين والأرجنتين ، على سبيل المثال (المفوضية، ١٩٩٩ ، ص ٣١) . فإذا تم الحفاظ على تقسيم لجنة مساعدات آسيا وأمريكا اللاتينية (ALA) فإن إصلاحاً ما يجب أن يميّز بين معايير مختلفة للبلدان ترتكز على مستوى الدخل أو على معدلات الفقر أو على بعض المعايير الإقليمية الأخرى . ثالثاً : إن توزيع العون يبدو بشكل واضح أنه ليس في صالح آسيا .

الفصل الثالث

صنع القرار وإصلاح البنى المؤسسية

يركز هذا الفصل على إدارة الاتحاد الأوروبي لسياسة التنمية . إنه يبدأ بفحص الإصلاحات الداخلية لبنية مفوضية الاتحاد الأوروبي ومسؤولياتها ، وبمقارنة بين التنظيم الإداري لسانتر في الفترة ١٩٩٥ - ١٩٩٩ مع مفوضية برودي بعد عام ٢٠٠٠ . وهنا ، فإنّ مراجعة إدارة الاتحاد الأوروبي لبرنامج المساعدات الخارجية وإعادة تنظيم مسؤوليات المديريات العامة تناقَش وتدرَس في هذا الفصل . ونختتم الفصل بتحليل لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني والدرجة التي تعمل بها المساعدة الإنسانية بحكم إداري ذاتي حر وبعيد عن مسائل الشرطية . و يعكس هذا التأكيد قلق العامة وقلق المؤسسات المتنامي من أن قدرة الاتحاد الأوروبي على تنفيذ برنامجه التنموي قد تم إحباطها إلى حد كبير بسبب البنى الإدارية الفقيرة . فتأخير تنفيذ الالتزامات المالية والتأخير في تنفيذ المشاريع وصل إلى مستوى غير مقبول وفي غالب الأحيان لا تحترم الممارسات وبشكل كاف الالتزامات القانونية للاتحاد الأوروبي . لذلك أصبح إصلاح البنى الإدارية شرطاً مسبقاً لسياسة تنموية أكثر فعالية للاتحاد الأوروبي ، والتي بدونها ستكون مبادرات هذه السياسة في المستقبل لتخفيف الفقر محكوماً عليها بالفشل .

بنية مفوضية سانتر، ١٩٩٥- ١٩٩٩

لقد عقّدت المفوضية الأولى بعد معاهدة الوحدة الأوروبية والتي قادها الرئيس سانتر – عقدت توزيع المسؤولية الإدارية لمسائل التنمية . وفي حين بقيت المديرية العامة الثامنة (DG VIII) مركز الاهتمام لعلاقات اتفاقيات لومي ، فإن هناك ثلاث مديريات عامة أخرى بالإضافة إلى مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) والذي يتمتع بسلطات ذاتية واسعة ، كانت لها صلة بجوانب العمل التنموي . فالاحتكاك مع المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية الخارجية كان حساساً بشكل خاص وكان الحافز الأكبر لمبادرات الورقة الخضراء تجاه التجارة الحرة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي يمكن أن تجدها في هذا القسم . يرى هذا التقسيم أن المديرية العامة للعلاقات التجارية الخارجية (DGI) مسؤولة عن التجارة والسياسة التجارية (مع انتشارها الجغرافي تصل بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) مع الصين وكوريا الجنوبية وتايوان) . والمديرية العامة (DG IA) كانت مركز اهتمام السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة كما كانت مسؤولة عن العلاقات مع بلدان وسط وشرق أوروبا وتركيا وقبرص ومالطا وبلدان الاتحاد السوفيتي سابقاً . والمديرية العامة (DG IB) ركزت على البحر المتوسط والشرق الأوسط والأقصى بالإضافة إلى بلدان أمريكا اللاتينية . وبقيت المديرية العامة (DG VIII) مسؤولة بشكل حصري عن شؤون بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) مع إضافة المسؤولية بعد عام ١٩٩٥ عن جنوب أفريقيا الديمقراطية حديثاً . أما مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني فقد وقف جانباً بعيداً عن كل هذه البنى واختص بمسؤولية المساعدة الإنسانية (فان ريزين van Reisen ، ١٩٩٩ ، ص ٥٣) . و ازداد تعقيد هذا اللغز الإداري بسبب المنافسة بين كلية المفوضين على السلطة والسيطرة على السياسة . فالنضال قبل عام ١٩٩٥ بين مفوض المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية الخارجية (DG I) السير ليون بريتان

وزميله مفوض المديرية العامة الثامنة (DG VIII) مانويل مارين حول تحديد شكل علاقات الاتحاد الأوروبي المستقبلية مع جنوب أفريقيا ورد في العديد من الوثائق (انظر هولاند Holland، ١٩٩٤) وقدم توضيحاً لنموذج أكثر عمومية للتنافس البيروقراطي .

والمنطق الإداري الذي قرر هذه التركيبات ، أكد على المنطقة الإقليمية أكثر من تأكيده على منطقة السياسة في رسم وتحديد المسؤوليات . لقد كان مثيراً للخلاف زمن تقديمه وبرهن في النهاية على أنه مليء بالعيوب . واُعتبر التنوع الجغرافي وجهة نظر قديمة بشكل متزايد في وجه العولمة . فالسياسات لم تحدد وفقاً للبلد أو المنطقة وإنما بشكل عام . في الحقيقة ، إنّ مجرد وجود منظمة التجارة العالمية (WTO) زاد من أهمية تماثل المعاملة بين البلدان أكثر من ادعائها بالتفرد . وبالتالي ، فإن إصلاح سانتر لحقائب المفوضية بدا غير منسجم مع التيارات المعاصرة وإطاراً غير مناسب للتعامل مع مسائل التكاملية والتنسيق والتماسك (انظر الفصل الرابع) . وعقد المشكلة عدم التوازن بين العاملين ومهماتهم . وكما توصل تقرير لجنة الخبراء المستقلين حول نشاطات المفوضية ، في بعض المناطق (وخاصة في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ECHO) هناك القليل جداً من العاملين كانوا مسؤولين عن موازنة واسعة جداً . وفكرة بيروقراطية بروكسل المتزايدة لم تكن بعيدة عن الحقيقة أبداً . وكان تقرير سابق للجنة المساعدة التنموية الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بالمثل ، قد انتقد الخبرة المحدودة لدى الاتحاد الأوروبي . وكان عدد الموظفين المختصين في المناطق الهامة - مثل المرأة والتنمية - يعتبر محدوداً جداً . فعلى سبيل المثال كان هناك في المديرية العامة (DGVIII)وحتى وقت متأخر في عام ١٩٩٨ مستشار واحد فقط معين حول سياسة الجنس (الذكر والأنثى) وشخص واحد فقط يعمل بشكل خاص حول سياسة تخفيف الفقر . وانطلق مجال نشاطات الاتحاد الأوروبي مسرعاً للأمام أكثر

من قدرة موظفيه الدائمين على تطبيق مثل هذه السياسات . ومن أجل أن يعمل ، كانت برامج الاتحاد الأوروبي تعتمد بشكل متزايد على استخدام مستشارين ليتكاملوا مع عدد محدود من موظفيه الذين يعملون كنواة ، وكان هذا يزيد من تعقيد الكفاءة وحدود المسؤولية . وكما استنتج أحد المعلقين ، سواء في المركز أم في حقل النشاط :

" إنّ إدارة المفوضية فيما يخص العون التنموي كانت سيئة التنظيم كما كان عدد العاملين فيها قليلاً . . . . وسببت عدم التماسك في العمل ، وجعلت المهارة المكتسبة محدودة بشكل حاد داخل المفوضية . إنّها بشكل واضح لم تكن سياسة حكيمة لتأكيد وجود إدارة فاعلة في مجال التنمية " (فان ريزين van Reisen ، ١٩٩٩، ص ٥٤- ٥٥) .

وترى إحدى وجهات النّظر أنّ مسؤولية وضع الموظفين تقع على عاتق الدول الأعضاء . ولا شك أنّ المجلس حاول لجم السلطة المتنامية للمفوضية تحت رئاسة ديلور (Delors) . أولاً : أدخل مبدأ التبعية (Subsidiarity) لإنهاء ما يبدو أنه جنوح آلي للسياسة نحو مستوى الاتحاد الأوروبي من الكفاءة والفعالية . ولكن ثانياً : فرضت الدول الأعضاء مع البرلمان الأوروبي سقوفاً مالية على تجنيد الموظفين، الأمر الذي منع التوسع بشكل فعال . وثالثاً : كان هناك تقليد يتبع من قبل الدول الأعضاء ، يطلبون وفقه أن يعين رعاياهم كمسؤولين عن قطاعات محددة للسياسة . وقامت هذه العوامل مجتمعة بالحد من قدرة المفوضية على الاستجابة . وترى وجهة نظر بديلة أن المشكلة تقع على عاتق المفوضية ذاتها ، وأنّ عدم الكفاءة وغياب القدرة على التلاؤم هما المصدران الرئيسيان لفشل السياسة. وبقي نقل الموظفين بين المديريات العامة المختلفة بطيئاً وخاضعاً لنظام يحدد حصة كل بلد الأمر الذي أوجد اختناقات . وتبقى المرونة هي المعيار الرئيسي وليس الحجم.

ومستويات العاملين في المفوضية متواضعة وفقاً لمقاييس المنظمات الدولية . وكانت مسائل الموظفين والتنسيق الفعال موضوعاً لإعادة النظر في عام ١٩٩٨ . وكان الحل المقترح إيجاد جماعة جديدة : " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء" (وعرفت عادة باسمها الفرنسي Service Commun Relex (SCR) وأصبحت هذه الجماعة فاعلة في تموز (يوليو) عام ١٩٩٨ ، ومهمتها تطوير تماسك السياسات واستخدام مصادر القوة العاملة وإدارة كل الجوانب (الفنية والعملياتية والمالية والتعاقدية والقانونية) الخاصة بمساعدات الاتحاد الأوروبي . وبشكل متناقض إلى حد ما ، فقد نظر إليها على أنها أداة أو وسيلة لإدخال اللامركزية في إدارة المساعدات إلى بلدان العالم الثالث وأنها تزيد من " الملكية " المحلية لمشاريع المساعدة . لقد كان مركز اهتمامها الجغرافي عالمياً - ولم يكن منصباً فقط على بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) - وأدى إلى التدخل في مسؤوليات السياسة المتداخلة . فقد كانت مساعدات الغذاء والبيئة ومرض نقص المناعة المكتسب (AIDS) ، والديمقراطية وحقوق الإنسان والسياسة الأجنبية والأمنية المشتركة جميعها ضمن مجال عمل "المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء" (SCR) . والاستثناء الوحيد كان العون الإنساني الطارئ والذي بقي بشكل حصري تحت إدارة مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) .

وتم تقسيم " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء " إلى ست مديريات وكل واحدة منها لها المسؤوليات التالية :

* **المديرية أ** : أوروبا الوسطى والشرقية ، البلدان التي تغطيها برامج فار وتاسس وأوبنوفا ، السياسة الخارجية والأمنية المشتركة CFSP، الديمقراطية ومشاريع المخدرات .

* **المديرية ب** : التعاون الاقتصادي والفني والمالي مع أمريكا اللاتينية و

المتوسط و الشرق الأوسط ، جنوب وجنوب شرق أسيا والصين ، الغابات ، البيئة، والبرامج المتعلقة بالجنس (ذكر أم أنثى) .

* **المديرية ج:** مشاريع صندوق التنمية الأوروبي (EDF) لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي و جنوب أفريقيا وبلدانْ ومناطق ما وراء البحار بالإضافة إلى مساعدات الغذاء والسكان ، وإعادة التأهيل ، واللاجئين ومرض نقص المناعة المكتسب (AIDS) والألغام المضادة للأفراد .

* **المديرية د:** تنسيق ميزانية العلاقات الخارجية والمتابعة المالية ، والتنفيذ المالي لبرامج المساعدة الرئيسية (صندوق التنمية الأوروبي (EDF) وبرنامج فار (Phare) . . . وهكذا) ونشاطات الإشراف والمحاسبة السنوية .

* **المديرية هـ** : الوحدة القانونية المسؤولة عن الإشراف على كل العقود والعروض المقدمة بشأنها.

* **المديرية و** : المهمات الأفقية مثل المصادر البشرية للمصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للدول غير الأعضاء (SCR) ، العلاقات مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي الأخرى، المعلومات وتقييم المشاريع .

http://www.europa.eu.int/comm/scr/

ومع الالتزام بالقيود المالية وثقافة الاستخدام لدى المفوضية ، دربت " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء " (SCR) موظفين (حوالي ٦٤٠ موظفاً) من موظفي المديريات العامة القائمة حالياً والتي لها صلة بالعلاقات الخارجية . والنتيجة الواضحة لهذا كانت المزيد من تخفيض مستويات العاملين في هذه المساحات : وبشكل أجمالي ، أعيد تعيين ثلث العاملين في المديرية العامة الثامنة DG VIII وفي المديرية العامة DG IA وبذلك انخفض مستوى العاملين إلى ٤٠٨ و ٥٦٣ بالتتالي . (فان رايزن van Reisen، ١٩٩٩ ،

ص٥٧) . ومع ذلك فقد أنتجت " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء " نتائج أولية .

لقد كان إيجاد المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء (SCR) بلا شك تجديداً ضرورياً لإدخال مراكز الاهتمام المتباينة حول التنمية داخل تنظيم المفوضية . ولقد كانت أيضاً استجابة مباشرة للطلب المرتكز على المعاهدة من أجل الشروط الأربعة : التكاملية والتنسيق والتماسك والانسجام (انظر الفصل الرابع) ومع ذلك فقد كان مردودها الآني متواضعاً . وكانت إحدى المهام الرئيسية للمصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للدول غير الأعضاء (SCR) تخفيض الزمن بين مرحلة تحديد المشاريع التنموية والفترة الفعلية لانفاق الأموال . وفي العام ١٩٩٩ أنفقت المفوضية مبلغ ٩ , ٤ مليار يورو من أصل ميزانية تلتزم بمبلغ ٩ , ٧ مليار يورو ، وهذه نسبة مماثلة تقريباً لنسبة السنة الماضية . وهذا تطلب إدارة ١١٦٤٠ مشروعاً و١٦٤٤٨ عقداً (الوكالة الأوروبية ، ٢٨ شباط (فبراير) ، ٢٠٠٠ ، ص١٣) . وخلال عام واحد من انطلاقتها ، قامت مفوضية برودي الجديدة بإعادة النظر بمشكلة تنسيق التنمية وكانت " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء " مرة أخرى موضوعاً للتعديل .

إصلاحات عام ٢٠٠٠ الإدارية :

كان تعيين مفوضية برودي Prodi في نهاية عام ١٩٩٩ فرصة مناسبة للاتحاد الأوروبي لإعادة النظر ببناه الإدارية العامة ، والتعامل مع بعض النقائص التي تم الاعتراف بها بشكل علني والتي وردت في تقرير لجنة الخبراء المستقلين في عام ١٩٩٩ ، بعد الاستقصاء الذي قامت به اللجنة حول الاحتيال وسوء الإدارة داخل المفوضية . وكانت الإصلاحات التي طبقت داخل قطاع التنمية الأكثر جذرية في تاريخ المفوضة لأنها كانت " دعوة لإنهاء الهدر وتقديم المزيد من التماسك إلى

ميزانية المساعدات التي تبلغ ٩ مليار يورو والتي سبق أن انتقدت كثيرا " . (يوروبيان فويس European Voice، ٢٣ آذار (مارس)، ٢٠٠٠، ص ١) .
وكما يجب أن يكون واضحاً مما ورد في القسم السابق وفي الفصول الأخرى من هذا الكتاب ، فقد عانت سياسة الاتحاد الأوروبي في مجال التنمية من عدم وجود بنية تراتبية (هرمية) والسياسة التي حافظت عليها الإدارة الذاتية من قبل الممثلين المختلفين قامت بالقليل لدعم التماسك والتنسيق . وساعد على إعادة التنظيم اختيار بول نيلسون كمفوض وتكليفه من قبل برودي بحقيبة التنمية . وفي حين أعطت معاهدات نيس وأمستردام وماستريخت رئيس المفوضية سلطات قوية بتنظيم الحقائب وليكون له تأثير في تشكيل المفوضية ، فقد بقي الوضع على حاله إذ احتفظت الدول الأعضاء بالحق في اقتراح مفوضيهم . وبالتالي استطاع برودي أن يستفيد فقط من المواهب الفردية لأن الدول الأعضاء تقلل من قيمتها . وفي الماضي كان هناك اتجاه أو ميل لدى الدول الأعضاء لتسمية المفوض لأسباب داخلية أكثر منها لأسباب أوروبية محضة .

المفوض بول نيلسون اقترح من قبل الدنمرك كمفوض وكان له سجل حافل وقوي كأوروبي ملتزم من جهة وفي مجال التنمية من جهة أخرى . وبدأ عمله كعضو في البرلمان عام ١٩٧١ وكان رئيس الحركة الدنمركية الأوروبية عند انضمام الدنمرك للاتحاد الأوروبي . وفي الفترة من ١٩٩٤-١٩٩٩ ، كان وزيراً للتعاون التنموي في حكومة الدنمرك الاشتراكية الديمقراطية . وهكذا فإن التزامه القوي بالاتحاد الأوروبي وخبرته في سياسة التنمية جعلاه اختياراً قوياً ومناسباً على رأس المديرية العامة للتنمية (DG VIII) . وكان اختيار باتن كواحد من مفوضين بريطانيين اثنين (حل محل السير ليون بريتان) وتعيينه مفوضاً للعلاقات الخارجية هاماً . وكان نطاق المديرية العامة للعلاقات الخارجية قد اتسع بشكل كبير في عهد برودي وشمل كل البلدان ما عدا بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي

(ACP)، على الرغم من أن مجال سياسته قد شمل المسؤولية عن " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للدول غير الأعضاء " (SCR) كما شمل حقوق الإنسان والتحول إلى الديمقراطية ، والمنظمات المتعددة الأطراف بالإضافة إلى السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) . ونتيجة لذلك اعتبر كثيرون أن المديرية العامة للعلاقات الخارجية هي المحور الرئيس (Lynchpin) للمفوضية . ومن الواضح أن خبرة باتن كوزير محافظ سابق ، كما كان الحاكم البريطاني الأخير في هونغ كونغ ، كل هذا جعله عنصراً سياسياً هاماً في كلية المفوضية . وكان تعيين باسكال لامي ، الذي كان تحت رعاية ديلور ، كمفوض للتجارة إشارة سياسية ضرورية لاسترضاء فرنسا .

ومن وجهة نظر إدارية ، فقد أعيد ترابط العلاقات الخارجية المتفرقة والتي حددت نموذجها مفوضية سانتر- ولكن إلى حد ما فقط . أصبح نيلسون مفوضاً للتنمية (DG VIII) وهو مسؤول بشكل كامل عن سياسة التنمية والعون الإنساني بما فيه مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني(ECHO) وعين كريس باتن مفوضاً للعلاقات الخارجية (DG I) مع السيطرة على " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء " (SCR) ، مع المسؤولية عن علاقات التجارة الخارجية ، والوفود إلى جميع بلدان العالم الثالث وتنسيق السياسات الخارجية مع السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) . ويشرف مفوض التجارة باسكال لامي على التجارة الخارجية وأدوات السياسة التجارية . وكانت مديريته العامة على علاقة مع كل المسائل ذات الصلة بالتجارة ، بما فيه النظام العام للتفضيلات (GSP) والعلاقات التجارية التي أدخلت في المرحلة التي تلت اتفاقيات لومي . واستمرت المديرية العامة للتنمية (DG VIII) في التعامل فقط مع مسائل التنمية في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) على الرغم من أن مجالها توسع بشكل ما ليشمل نشاطات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني . أما علاقات التنمية مع أسيا

وأمريكا اللاتينية والمتوسط وفي أماكن أخرى فقد أصبحت من اختصاص العلاقات الخارجية ، مجال عمل المفوض كريس باتن .

يخشى كثير من أولئك الذين على إطلاع بتاريخ سياسة أوروبا التنموية ، على الرغم من نواياهم الحسنة ، أن الإصلاحات الأخيرة يمكن أن تؤدي فقط إلى إضعاف دور المديرية العامة للتنمية (DG VIII) وأن هدف السياسة في تخفيف الفقر سوف تتم المساومة حوله . أولاً : فبينما هناك توقعات أن المقاعد الجغرافية المناسبة في المديرية العامة للتنمية سوف تتم استشارتها عندما تكون هناك علاقة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) أو لمسائل السياسية الخارجية ، من الواضح أن باتن قد يستخدم مسائل التنمية لدعم مسؤولياته القطاعية الأخرى ، وبشكل خاص تنفيذ سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية . ثانياً : وبعزل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) مؤسسياً عن المناطق النامية الأخرى داخل بنية المفوضية ، فإن احتمال اتباع سياسات مختلفة يمكن فقط أن يزداد . ثالثاً : إن فصل التجارة عن التنمية وذلك بإزاحة كل مسائل التجارة الخاصة ببلدان أفريقيا و الكاريبي والمحيط الهادي من سيطرة المديرية العامة للتنمية (DG VIII) سوف يؤدي إلى تهميش مصالح بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الخاصة ضمن اهتمامات أوسع . وطلاق الخبرة في مجال التنمية عن الخبرة التجارية من الصعب أن يشجع زيادة التماسك بين السياستين . وكما أشارت جماعات الضغط المختلفة الخاصة بالتنمية ، إنّه لا يبدو محتملاً أنّ اعتبارات تجارة الاتحاد الأوروبي ستكون متأثرة إلى درجة كبيرة باعتبارات التنمية . وإضافة إلى ذلك ، فإنّ التناقضات بين البنى الفكرية والبنى الجغرافية للسياسة قد تقود إلى النتائج غير المقصودة من التنافر المتزايد في سياسة التنمية . فالتحديد الضمني للتنمية على أنها ظاهرة خاصة ببلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) (منفصلة عن بلدان أسيا وأمريكا اللاتينية النامية) قد يزيد ببساطة الانعزالية كما يزيد من تفتيت السياسة وتقسيمها .

وإذا لم يكن مسؤولاً عن شيء آخر ، فإن على المفوض الخاص بالتنمية أن يكون على الأقل مسؤولاً عن كل البلدان النامية ، وليس فقط عن تلك التي تنتمي إلى مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP).

وهكذا وعلى الرغم من أنّ سياسة التنمية بذاتها سوف يتم السيطرة عليها من قبل شخص واحد (نيلسون)، فان ممارسة ادراة البرامج سوف تبقى منتشرة بين المديريات العامة و المفوضين وسوف يكون من المدهش إذا لم يسيطر السيد باتن على هذه العملية . وعامل آخر لا يقل أهمية عن التغيرات البنيوية " للحقائب " هو قدرة المفوضين كأفراد على العمل بأسلوب متعاون و رفاقي - وهذا شيء يجب ألا يفترض بشكل آلي إذا اتخذت ممارسات الماضي دليلا ومرشدا . و قدرة هؤلاء المفوضين على تشكيل علاقة متعاونة و ليست علاقة تنافس بين الأطراف البيروقراطية سيكون عاملا هاما في تقرير نجاح سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٥ . فالمفوضون الثلاثة جميعاً تم تعينهم لأول مرة كمفوضين ولا شك أنّهم جميعا متحمسون لجعل قطاعات عملهم ناجحة و سوف يرفعون من سمعتهم و يزيدون من فرص إعادة تعيينهم و ترفيعهم في المستقبل . وتحت مثل هذه الظروف قد لا تكون الزمالة القوية الاستراتيجية الأكثر فعالية .

وبالتوافق مع تحليل لجنة مساعدات التنمية (DAC) السابق ، وافق كل من نلسون و باتن على أن النقص المزمن في العاملين داخل الاتحاد هو منطقة أولوية . فبرنامج الاتحاد الأوروبي في الهند و الذي تصل ميزانيته إلى ١٠٠ مليون يورو تتم إدارته من قبل سبعة موظفين بالمقارنة مع برنامج بريطاني ثنائي الأطراف مماثل تبلغ قيمته ١٥٠ مليون يورو و لكنه يستخدم ٢٠٠ موظف (يوروبيان فويس ، نيسان (أبريل) ، ٢٠٠٠) . وأوصت مقترحات إصلاح أيار (مايو) عام ٢٠٠٠ أيضاً أن تنمو " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للدول غير الأعضاء "(SCR) إلى حوالي ٨٠٠ موظف و أن تعطى مسؤولية اكبر لتصميم و تطبيق و مراقبة و تقييم

سلسلة واسعة من خطط التنمية و لكن ليس جميعها . والتمييز القائم بين المديريات العامة المسؤولة عن السياسة والمصلحة المشتركة لادارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء (SCR) والمسؤولة عن الإدارة المالية للمشاريع غالبا ما أخر تسليمها . وأحد الحلول الممكنة لمشكلة العاملين والذي هو قيد الدرس يتمثل في " جعل إدارة المشاريع خارجية " وذلك بإيجاد مكتب مركزي متخصص لهذه المهمة (يعكس دور مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني إلى درجة ما) . وهذا سوف يسمح باستخدام موظفين إضافيين مختصين (يتم تمويله من خلال اعتمادات عملياتية مخصصة لمشاريع محددة) ولكن تسمح للمفوضية بالاحتفاظ بالمراقبة الشاملة . و في أعقاب مشاكل سوء الإدارة التي سبق إن تم تحديدها في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) ، يبقى إشراف المفوضية أمراً جوهرياً . وحل آخر يبدو اكثر ميلا نحو التنازل : يمكن لوفود المفوضية إلى العالم الثالث أن تتعهد بالمزيد من التدخل لإدارة المشاريع .و بالطبع ، يتطلب هذا مصادر عاملة إضافية و التي قد يكون من المستحيل تأمينها .

كما تدخل البرلمان الأوروبي بقوة في مناقشات الإصلاح وقدم بشكل منسجم فكرة عريضة للتلاحم والتماسك بين التنمية وبين جميع قطاعات سياسة الاتحاد الأوروبي - بما في ذلك السياسة الزراعية المشتركة (CAP) . وانتقدت إعادة بناء المفوضية عام ١٩٩٩ (بينما اعتبرت تحسينا وتطويراً لتنظيم سانتر) باعتبارها غير كافية للمهمة وبشكل خاص لأنها استمرت في تقسيم المسؤولية حول السياسة الأجنبية بين ثلاثة مفوضين . وفي اجتماعه الكامل في شباط (فبراير) عام ٢٠٠٠ ، أجازت الغالبية العظمى قرارا يطالب المفوضية بنشر تقرير سنوي حول التماسك و سياسة التنمية . والأكثر جذرية ، أن القرار طالب بإعادة تنظيم آخر لحقائب المفوضية للوصول إلى تنسيق افضل لسياسات المساعدة ، ويشمل هذا إيجاد مجموعة عمل بين فروع المفوضية حول التماسك الذي يخص المديريات

العامة المسؤولة عن الزراعة والصيد البحري والبحث العلمي والتجارة والعلاقات الخارجية بالإضافة إلى التنمية . وأكد البرلمان أيضا (كما فعل باستمرار طوال عقود) على الصعوبة التي تتم مواجهتها من قبل الأساس المالي لسياسة التنمية الذي ساعد على وجود عدم التماسك بين السياسات . وبقيت آلية التمويل الرئيسية لبلدان إفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي خاصة بصندوق التنمية الأوروبي (EDF) - وهي آلية بين الحكومات وتعتمد على إسهامات الدول الأعضاء - وبالتالي خارج ميزانية الاتحاد الأوروبي ولا تخضع للمراقبة البرلمانية . وعلى الرغم من أن البرلمان غير قادر - وحده - على فرض إدخال هذه التغيرات ، فان ضغوطه المستمرة من اجل مسائل التنمية قد أثرت على سياق الإصلاح الحالي . إن مفوضية برودي واعية جيدا للحاجة إلى موافقة البرلمان على اتفاقيات المستقبل مع بلدان العالم الثالث بالإضافة إلى سلطته وقدرته على معاقبة فشل المفوضية .

وبالتوافق مع التوجه الأكثر انفتاحا نحو صياغة وتشكيل السياسة والذي بدأ مع الورقة الخضراء بعد اتفاقيات لومي في عام ١٩٩٦ ، فقد نشرت المفوضية في آذار (مارس) عام ٢٠٠٠ وثيقة عمل حول الخطوط العامة لسياسة التنمية في المستقبل . وخلال شهرين أطلقت المفوضية اقتراحاتها من أجل الخطوط العامة السياسية لسياسة الاتحاد الأوروبي التنموية في المستقبل (وترافق ذلك بالصدفة مع تقرير حول إصلاح إدارة المساعدات الخارجية) . وكانت الأولوية التي أعطيت إلى إعادة النظر هذه من قبل المفوض نيلسون مؤشراً على إقرار الاتحاد الأوروبي بأن الوضع الراهن لا يمكن أن يستمر . فلو تم تبني الإصلاحات وتطبيقها ، لاستطاعت هذه الإصلاحات أن تشير إلى إعادة الصياغة الأكثر أهمية لسياسة التنمية في تاريخ الاتحاد الأوروبي . وكان نيلسون صريحا في تقييمه لسياسة الاتحاد الأوروبي السابقة حول التنمية والتي عانت من إجراءات " اكثر من صارمة ، كما عانت من ندرة شديدة للمرونة ومن البطء في الاستجابة بالمقارنة مع افضل المتبرعين" . وحسب هذه النظرة ، كان نظام مساعدات المفوضية " معقدا أكثر من

اللازم ومجزأ " ، وعلى الرغم من كون الاتحاد الأوروبي أكبر متبرع لمساعدات التنمية الرسمية (ODA)، فانه لم يتمكن من استثمار قدرته على التأثير على التنمية بشكل فعال . (يوروبيان فويس ، ٢٣ آذار (مارس)، ٢٠٠٠ ، ص١).

وكانت العناصر الهامة للخطوط العامة الجديدة للسياسة مألوفة : تحديد توجه عالمي متماسك يجمع بين التجارة والمساعدات والحوارات السياسية ، وزيادة مردود ونوعية دور الاتحاد الأوروبي دولياً في مجال التنمية وذلك بالسعي من اجل مزيد من التكامل مع السياسات التي يتبعها صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ؛ وفي الصميم ، التزام متجدد لمكافحة الفقر ورفع مستوى حياة الفقراء . أهداف السياسة هذه وردت من قبل ، وهي منسجمة مع ، تلك الأهداف التي أوجزت في اتفاقية ماستريخت وهي: تخفيف حدة الفقر وإعادة دمج العالم النامي في الاقتصاد العالمي . وعلى أي حال، فقد كان اقتراح المفوضية متفائلا بنفس القدر حول مسؤولية الاتحاد الأوروبي لزيادة جهوده لمساعدة الفقراء وزيادة قدرته على فعل ذلك في كل مكان . ونتيجة لذلك ، اقترح المفوض نيلسون فكرة عن توجه الاتحاد الأوروبي في المستقبل حول التنمية "يركّز إهتمامه على عدد محدود من المساحات" (IP ٢٦ نيسان (أبريل)، ٢٠٠٠) ولذلك فان نشاطات الاتحاد الأوروبي سوف تخفض أو تنهى في بعض المناطق والمهام الأساسية سوف تحدد حيث تقدم جهود الاتحاد الأوروبي مزايا نسبية و تضيف قيمة في العلاقة نحو تخفيف الفقر . وحددت ست مناطق أساسية كما يلي :

١ - التجارة من اجل التنمية ؛

٢ - التكامل والتعاون الإقليمي ؛

٣ - السياسات الاقتصادية الكبيرة المرتبطة بتخفيف الفقر ؛

٤ - سلامة الغذاء واستراتيجيات التنمية المستدامة ؛

٥ – تقوية القدرة المؤسسية ؛

٦ – الحكم الصالح وإدارة الشؤون العامة .

و يتم إدخال المسائل المتعارضة (مثل الجنس والبيئة وحقوق الإنسان) ضمن كل واحدة من هذه النشاطات الأساسية .

وتم اقتراح خطوط عامة جديدة استجابة للانتقادات المقدمة من قبل البرلمان الأوروبي والمنظمات غير الحكومية (NGOs) ، والمجتمع المدني وعدد من الدول الأعضاء بالإضافة إلى الانتقادات التي تم الوصول إليها من خبرة الاتحاد الأوروبي الخاصة و من مراجعة سياسة التنمية الخاصة به . (تقرير المفوضية ، ٢٠٠٠ ، c) .
أولا : لقد أقر أن هناك حاجة إلى درجة كبيرة من " الملكية " لعملية التنمية تمت الحاجة لها لتذليل المشاركة من قبل المجتمع المدني والفقراء في بلدان العالم الثالث .
ثانيا : على الرغم من أهداف المعاهدة المتتالية ، فانه ما زالت هنالك حاجة اكبر للتنسيق بين سياسات التنمية المدعومة من قبل الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء والوكالات ذات الأطراف المتعددة . وبالمثل يجب تخفيض تناقضات السياسة الداخلية بين أهداف التنمية وبين القطاعات الأخرى لسياسة الاتحاد الأوروبي (مثل الزراعة و التجارة) ، وأخيراً ، كانت هناك حاجة لإصلاحات مؤسسية وإجرائية أخرى لتبسيط وتسريع إنجاز مردود سياسة التنمية . ومن الواضح أن كثيرا من هذه المشاكل كان مألوفا ووجودها المستمر يؤكد أن أهداف المعاهدة بحد ذاتها استجابات غير كافية . أما ما كان واضحا بنفس القدْر هو أن إصلاح التنمية سيكون عملية مستمرة وسوف تسود على ما يبدو حقيبة التنمية طوال فترة السنوات الخمس كاملة التي تمثل فترة مفوضية برودي .

و درس اجتماع مجلس التنمية التالي في أيار (مايو) ٢٠٠٠ هذه المواضيع و مواضيع أخرى وكان رد فعل كل الدول الأعضاء بشكل عام إيجابيا و وافقت على إجازة مقترحات الخطوط العامة المقدمة من قبل المفوضية . و ليس مثيرا للدهشة أن

المجلس أكد أن تخفيف الفقر هو الهدف الأسمى لسياسة الاتحاد الأوروبي الجديدة المقترحة كما أكّد على مصلحة أوروبا النسبية . وتم الاتفاق على أن موقف المجلس المحدد حول إطار السياسة الجديدة سوف يناقش خلال الرئاسة الفرنسية في اجتماع مجلس التنمية في تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٠ . و لوحظ أن هناك حاجة لخطوات إضافية أخرى لزيادة التكاملية بين الاتحاد الأوروبي وسياسات التنمية لدى الدول الأعضاء . كما لوحظت مرة أخرى المشاكل المستمرة للتنسيق بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء . وبقي الهدف حول المزيد من التشاور والتكامل دون إنجاز . وتم الدفاع عن دور أكبر للاتحاد الأوروبي في دعم الإصلاحات الاقتصادية الكبيرة في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ، وفي أمريكا اللاتينية وأسيا على أن تكون متفقة مع إعادة الهيكلة . وبشكل خاص ، دعا المجلسُ المفوضيةَ إلى تركيز الاهتمام على مثل هذه السياسات التي تخفف الفقر وتدعم التكامل الإقليمي وتستمر في تشجيع إقامة مناطق تجارة حرة مع الاتحاد الأوروبي (مجلس التنمية ، ٢٠٠٠ ، ص ٩) .

وكان رد الفعل الأولي لمنظمات التنمية غير الحكومية (NGOs) حذرا . وتوصلت رابطة لجان التنمية الأوروبية غير الحكومية (وهي تمثل حوالي ٩٠٠ جماعة تنموية) إلى أنه على الرغم من تبني لغة تخفيف الفقر ، فإن توجه الاتحاد الأوروبي في " الأساس مسكن وملطف يعتمد بشكل مفرط على السوق ولا يتحدى بنية الظلم الاقتصادية والاجتماعية " (يوربيان فويس ، ٢٧ نيسان (أبريل)، ٢٠٠٠) . وتساءل آخرون فيما إذا كان الاتحاد الأوروبي قادرا على تجاوز تقاليده في تحديد أولويات التنمية وبشكل كبير على أساس الاعتبارات الداخلية لدى الاتحاد الأوروبي ودوافع السياسة الخارجية . وكما أشرنا في المقدمة ، لقد أملت علاقات الإرث الاستعماري والمراحل المختلفة لتوسيع الاتحاد الأوروبي وبشكل كبير شكل سياسة التنمية ، وأنتجت المساومات والمصالح التجارية الفوضى

الحالية الراهنة حول السياسة والأولويات الإقليمية . وعلى الرغم من نوايا المفوضية الجديرة بالثناء وتوجهها العقلاني ، هل الدول الأعضاء راغبة في التنازل عن تفضيلاتها الفردية ومصالحها الإقليمية من أجل نفع أكبر ؟ وسوف يحدد قرار المجلس (مع البرلمان) فيما إذا كان سيطرأ أي تغيير في السياسة . وكما أظهر تاريخ كل قطاعات السياسة في الاتحاد الأوروبي ، فان تغيير الواقع الراهن عادة عملية بطيئة وتدريجية ، والتغيرات الجذرية - مثل تلك التي اقترحها نيلسون - غالبا ما تخفف أو تلطف من قبل المصالح المتنافسة للدول الأعضاء . ولعكس هذا الميل أو الاتجاه ، تم اقتراح المزيد من الملكية المحلية لتنفيذ السياسة بالإضافة إلى تدخل المجتمع المدني واعتبر هذان الأمران جوهريين بالإضافة إلى إجراءات لمراقبة وتقييم التأثير العملي على سياسة الاتحاد الأوروبي . وأشار أيضا نقاد الإصلاح إلى استمرار تقسيم المسؤولية حول التنمية داخل المفوضية . فبالنسبة لأجزاء العالم النامي التي لا تنتمي إلى أفريقيا أو الكاريبي أو المحيط الهادي ، هذه الأجزاء تابعة لمكتب باتن وهو يصوغ سياستها . وتقوم العلاقات الخارجية بتحديد اقتراحات الميزانية لأمريكا اللاتينية وآسيا ، ونتيجة لذلك ، يرى البعض أن إعادة تنظيم المفوضية أدى إلى مزيد من التهميش للسلطة السياسية للمديرية العامة للتنمية (DG VIII) . وعلى الرغم من تعيين نيلسون كمفوض عام للتنمية فهو في الواقع " إمبراطور دون ثياب " . (ستوكر Stocker، ٢٠٠٠ ، ص ١٤) .

لقد أصدرت المفوضية أيضا تقريرا ناقدا حول إصلاح إدارة المساعدات الخارجية ليتزامن مع إعادة النظر هذه لسياسة التنمية الخاصة بالاتحاد الأوروبي . وكانت إعادة النظر هذه ، جزئياً ، إستجابة للاتهامات بالاحتيال وسوء الإدارة التي تمت من قبل لجنة الخبراء المستقلين عام ١٩٩٩ ، وفي الجزء الآخر كانت التزاما قدمه مفوض التنمية للبرلمان الأوروبي خلال جلسات الاستماع للمفوضية الجديدة . وتطور الاتحاد الأوروبي إلى عامل أساسي في مساعدات التنمية . وبشكل

جماعي، فان الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء يقدمون الآن ما نسبته ٥٥٪ من مساعدات التنمية الرسمية (ODA) . (والمفوضية وحدها مسؤولة عن ١٠ ٪) وهما المتبرع الرئيسي في المجال الإنساني . وبشكل مختلف عن معظم مناطق السياسة الداخلية للاتحاد الأوروبي ، فان المساعدات الخارجية تدار بشكل مباشر من قبل المفوضية وتمثل ٢٦٪ من ميزانية كل هذه البرامج التي تديرها المفوضية بشكل مباشر . وكانت قيمتها عام ٢٠٠٠ ، ٩,٦ مليار يورو (تشمل ٥,٣ مليار يورو من ميزانية الاتحاد الأوروبي و ٣,٤ مليار يورو من صندوق التنمية الأوروبي (EDF) . (المفوضية ، ٢٠٠٠ c ، ص ٤) . وكان تشكيل " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء " (SCR) استجابة ، ولكنها غير كافية ، لمشكلة التنسيق البارزة هذه . وكما تمت الإشارة سابقا ، فان التحسينات البيروقراطية أو المصادر الإدارية الكافية لم تواكب النمو في قيمة ومجال مساعدات العلاقات الخارجية . كما انه لم يكن هناك تمييز بين مسؤوليات " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء " (SCR) وبين مسؤوليات المديريات العامة المرتكزة على التقسيمات الجغرافية . ولذلك اصبح أولويةً بالنسبة للمفوضية الجديدة أن ترمم ما أصبح نظاما لا يعمل و يواجه حالة الأزمة .

وتوصل تحليل المفوضية إلى أن " الإنجاز قد تدهور على مر الزمن إلى درجة انه أصبح يقلل من مصداقية سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية ومن صورة الاتحاد الأوروبي على المستوى الدولي " (المفوضية ، ٢٠٠٠ c ، ص ٥) ولخص التقرير النقائص تحت هذه العناوين :

* **نقص العاملين** : فبينما ازداد حجم مساعدات الاتحاد الأوروبي بعامل ٢,٨ بين عامي ١٩٨٩-١٩٩٩ ، فإن مستويات العاملين ازدادت بعامل ١,٨ فقط مسببة نقصاً يقدر بـ ١٣٠٠ موقع عمل في الإدارة . والقرار بتبني نظام التعاقد الثانوي لمكاتب المساعدة الفنية لجسر الفجوة والنقص في مجال

المحاســبة المالية الناتج عن ذلك كان أحد الاكتشافات الرئيسية في استقصاء لجنة الخبراء المستقلين.

* **التحكم الضعيف بتنفيذ المساعدة** : كانت اللجنة أيضاً تنتقد بشدة في مراجعتها للتنفيذ والمتابعة . فالزيادة الهائلة في الموافقة على المشاريع والقواعد القانونية للعمل قللت وبشكل كامل من قدرة المفوضية على متابعة السيطرة السياسية والمالية عند تنفيذ المساعدة.

* **التنفيذ البطيء والبرمجة الضعيفة** : وصل معدل التأخير في إنفاق الأموال المرصودة إلى رقم مدهش لا يصدق وهو ٤,٥ سنوات في نهاية عام ١٩٩٩ مسبباً تأخيراً كبيراً في الالتزامات تقدر قيمتها بـ ٢٠ مليار يورو . والدورة السنوية الصارمة لميزانية الاتحاد الأوروبي هي التي يقع عليها اللوم . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن استراتيجيات البرمجة التكاملية بين المفوضية والدول الأعضاء استمرت في كونها غير فعالة.

* **تقسيم البنى الإدارية** : خلال الفترة من ١٩٨٤ إلى ١٩٩٧ ، تضاعف عدد المديريات العامة التي لها صلة بالعلاقات الخارجية ثلاث مرات من ٢ إلى ٦ . ونتيجة لذلك تفرقت العناصر الخبيرة ، وأصبحت خطوط المسؤولية بين المديريات العامة ذات الصلة غير واضحة بشكل مطرد . (المفوضية ، c٢٠٠٠، ص٥-٦).

وبينما كانت اللجنة مدفوعة من ذاتها في تحديد توصياتها كما في الدافع لإنتاج تقرير حول المساعدة الخارجية ، فإن الإصلاحات المقترحة متفقة مع مقترحات إعادة التنظيم الأوسع التي تم تطويرها من قبل مفوضية برودي . فالتقرير حول إصلاح إدارة المساعدات الخارجية ، والذي تم تحضيره من قبل "المصلحة المشتركة لإدارة المساعدات الخارجية للدول غير الأعضاء" (SCR) أوجز سلسلة من الأهداف الرئيسية : أولاً : تخفيض الوقت اللازم لتنفيذ السياسات وبشكل

جوهري (إلى ١٨ شهراً بدلاً من المعدل الحالي والبالغ ثلاث سنوات) . ثانياً : تحسين نوعية وقدرة الإدارة على الاستجابة لإدارة المشروع . ثالثاً : تطوير إجراءات قوية للإدارة تتفق مع المستويات الدولية ؛ ورابعاً : تحسين مردود ووضوح مساعدات الاتحاد الأوروبي . ولتذليل هذا تم إصلاح " المصلحة المشتركة لإدارة المساعدات الخارجية للدول غير الأعضاء " (SCR) مرة أخرى كما تم توسيعها . وكما تمت الإشارة أعلاه ، فقد كان ذا أهمية خاصة أن الاتحاد الأوروبي - ولأول مرة - اعترف بأنه يجب ألا يحاول تنفيذ كل مهمات التنمية ، ولكن عليه أن يحدد مناطق مركزية (هامة) . وكما أقر التقرير ، لا تستطيع المفوضية " أن تتوقع إنجاز الامتياز في كل مناطق التعاون . إنها يجب أن تركز مصادرها النادرة من العاملين أولاً على عدد مجدود من مناطق السياسة الهامة " (المفوضية ، c,٢٠٠٠ ص ٨) . كما فضل التقرير التخفيض الفعال في كلفة إدارة البرامج لتتمكن من " وضع البلد على كرسي القيادة " حيثما تسمح البنى الوطنية الكافية .

وتحت عنوان " برنامج إصلاح طموح " دافع التقرير عن ستة عناصر متلازمة يجب تنفيذها بشكل متماسك وككل متكامل باعتبارها استراتيجية وحيدة . وفي حال تطبيقها ، تستطيع هذه المبادرات أن تغير تنفيذ سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية بشكل جذري خلال السنوات الخمسة القادمة . ويمكن تلخيص محتويات التقرير كما يلي : (ص ١١- ٢٤) .

أولاً: تمت المطالبة بإصلاح جذري وبتوحيد برمجة المساعدات الخارجية ، وبتكرار المطالبات السابقة من أجل التنسيق والتماسك ، تم التأكيد مرة أخرى على أن كل جوانب سياسة الاتحاد الأوروبي - وتلك الخاصة بالوكالات الأخرى - يجب أن تؤخذ في الحسبان عند تقرير "الصيغة المناسبة " لكل بلد . ولتسهيل ذلك اقترح تشكيل " مجموعة دعم النوعية " وهي مجموعة صغيرة من الخبراء تهتم مباشرة بتساؤلات مفوض العلاقات الخارجية بشكل جماعي وكلفت بمهمة متابعة الانسجام والجودة في عملية البرمجة .

ثانياً: تم تحديد العودة إلى إعادة توحيد دورة المشروع- من البداية وحتى الاكتمال . إن هناك عادة ست مراحل في دورة المشروع (البرمجة - التحديد - الموافقة - القرار المالي - التنفيذ - التقييم) . وفي السابق كانت هناك مجموعات مختلفة مسؤولة عن المراحل المختلفة مما يجعل الإشراف الكلي صعباً . وترى البنية الجديدة أن المديريات العامة الجغرافية هي فقط المسؤولة عن قرارات البرمجة ، والباقي من دورة المشروع يبقى تحت سيطرة هيئة تنفيذ جديدة تخلف " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الاتحاد للبلدان غير الأعضاء " (SCR) . وحوالي ٨٠٪ من برامج مساعدات الاتحاد الأوروبي سوف تغطى بواسطة هذا الإجراء . والاستثناء الرئيسي من هذا سوف يكون مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO)، والذي سوف يحتفظ بإدارة كاملة لدورة المشروع من أجل الأعمال الإنسانية ، والبرامج التي تتطلب تعديلاً بسبب بعض العوامل الدقيقة وغير العادية .

ثالثاً: وكما ذكر أعلاه ، فإن إصلاحات البرمجة تتطلب إيجاد مكتب جديد يكون مسؤولاً عن تنفيذ المشروع ليحل محل " المصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للدول غير الأعضاء " (SCR) . والصيغة النهائية لمثل هذا المكتب (والذي أصبح بالتالي يعرف باسم العون الأوروبي Europe aid) بقيت مفتوحة وإمكانية عمله خارج المفوضية موضع نقاش . والبنية الإدارية الأكثر قوة وصلابة أمر جوهري لتحسين توصيل مساعدات التنمية من قبل الاتحاد الأوروبي . والتقرير في الواقع يهدد أنه بدون تغيير عملية اختيار العاملين ، فإن حجم برامج مساعدات الاتحاد الأوروبي والتي تديرها المفوضية قد تهبط إلى ثلث مستواها في عام ١٩٩٩ .

رابعاً : تمت المطالبة بتنازل أكبر عن إدارة المشاريع إلى وفود الاتحاد الأوروبي (وهو الآن ممثل في ١٢٨ بلداً) وتمت المطالبة بخليفة أو بديل للمصلحة المشتركة لإدارة مساعدات الجماعة للبلدان غير الأعضاء (SCR) لاستخدام موظفين

محليين بدلاً من أن يكونوا مرسلين حصراً من بروكسل . وكما علق نيلسون : " لن يكون تطوير التعاون بطول ذراع قط فعالاً . فالمفوضية الآن وبشكل جاد تحاول أن تضع أذنها على الأرض لتسمع " (IP 2000 b, P3) . من الواضح أن الوفود سترى مستوى العاملين فيها يتغير لصالح أولئك الذين يعملون في البلدان النامية . وبما أن وفود الاتحاد الأوروبي تقع تحت سيطرة المفوض باتن ، فإن إعادة التوزيع هذه يجب أن تنجز نسبياً بسهولة . وبالمثل ، حيثما توجد إجراءات كافية وآمنة ، فإن التنازل يمكن أن يوسع ليشمل السلطات الوطنية في البلدان الشريكة .

خامساً: كان التقرير واعياً أنّه بينما يتطلب التغير الإداري الناجح إصلاحاً إجرائياً وبنيوياً ، فإن هذه بحد ذاتها ليست كافية . ونشر الثقافة الإدارية المشتركة الجديدة بشكل واسع أمر جوهري . وأخيراً ولتأكيد أهمية هذا التوجه الجديد وللرد على النقاد الذين طالبوا الاتحاد الأوروبي أن يقرن أقواله بالأفعال ، فقد نصَّ التقرير بإيجاز على مجموعة من الإجراءات السريعة والملحة . وكان القرار بإنهاء تأخير الالتزامات والذي يسبق بعضها زمنياً مفوضية سانتر ، له أهمية رمزية كبرى . (انظر أعلاه) .

وكلمات المفوض باتن تؤكد الأهمية التي ينظر بها إلى مبادرة الإصلاح هذه :

" سوف يغير هذا الإصلاح وبشكل جذري الطريقة التي تدير بها المفوضية برامج المساعدة الخارجية . إنها سوف تستعيد مصداقيتها كفاعل في السياسة الخارجية في أحد الحقول الرئيسية لنشاط الاتحاد الأوروبي الخارجي . . . إنها تنجز التزاماتي التي قدمتها لجلسات استماع البرلمان الأوروبي بتسريع إصلاح إدارة المساعدات الخارجية الأوروبية . وهذا جهد مشترك لكل المفوضين ذوي المسؤولية في حقول العلاقات الخارجية " (IP, 2000 b, p.1) .

طبعاً ، حقيقة كون هذه الكلمات قيلت من قبل مفوض العلاقات الخارجية وليست من قبل مفوض التنمية تشير ربما إلى استمرار التحدي السياسي والإداري

الذي يواجه سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه العالم النامي . ويبقى أن نرى فيما إذا كانت اقتراحات الإصلاح هذا العام (٢٠٠٠) " والجهد المشترك لكل المفوضين " استجابة كافية ، وفيما إذا كانت علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية تستطيع في النهاية أن تبدل مزيج الأصوات غير الواضحة والعالية التقليدية إلى الوضوح والانسجام الواحد .

مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO)

إن أبكر محاولة للتمييز بين المهام المختلفة التي تنفذ من قبل المساعدات الخارجية للاتحاد الأوروبي كانت إقامة مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) في عام ١٩٩٢ . وكان الهدف مألوفاً - تأسيس بنية تنظيمية فعالة وجعل الاتحاد الأوروبي يُرى بوضوح أكبر . لقد أدخل مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني في وقت كان الاتحاد الأوروبي يعاني من إحدى محاولاته أن يتعهد قفزة نوعية Saut Qualitif في مستوى الاندماج . وعلى الرغم من أنه لم تتم المصادقة عليه ولم ينفذ بشكل كامل حتى تشرين الثاني (نوفمبر) عام ١٩٩٣ ، فإن القرار السياسي بإيجاد الاتحاد الأوروبي كان قد اتخذ على مستوى الحكومات في ماستريخت . لقد قدم تطوير السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) والوحدة الاقتصادية والنقدية (EMU) و " ساعة أوروبا " في يوغوسلافيا السابقة- كلها قدمت وبشكل تراكمي الفرصة للاتحاد الأوروبي لإعادة تحديد ذاته كفاعل في المجال الدولي ولاتخاذ دور مركزي في فراغ القوة ما بعد الاتحاد السوفيتي . والطلبات لمزيد من التدخلات الإنسانية الكبيرة والمتكررة دفعت الاتحاد الأوروبي الذي ما زال حديث العهد وزودته بفرصة واضحة وعملية ليضع هذه الطموحات قيد الاختبار . كانت الظروف بالطبع ذات تأثير ، والعالم الجيوبوليتيكي بعد عام ١٩٨٩ لا يمكن تجاهله . فالكوارث بنوعيها الطبيعية والتي من صنع الإنسان - في بنغلادش وأوروبا الشرقية وألبانيا ويوغسلافيا مثلاً - تطلبت استجابة أفضل على المستوى الدولي . وفي كثير من الحالات ، كانت البنى الإدارية

الأوروبية التي كانت موجودة آنذاك ، وتدابير المساعدات الطارئة غير كافية لهذا السياق الجديد والمتطور . لذلك ، ولأسباب داخلية وخارجية كليهما ، فإن إيجاد مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني(ECHO) من الأفضل أن ينظر إليه على أنه جانب من محاولة أوروبا أن تصبح عنصراً فاعلاً على المستوى الدولي وأن تتحمل المسؤولية لتحسين القدرة والتنسيق بين كل الوكالات الدولية لتستجيب .

وفي الوقت الذي أدخل فيه هذا المكتب ، كان العديد من الاختصاصيين في التنمية ناقدين للانقسام الإداري والانقسام في السياسة . وبقيت سياسة الاتحاد الأوروبي في مجال التنمية محكومة من قبل المديريات العامة في المفوضية ، بينما أصبحت المساعدات الإنسانية المجال الحصري لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني . ويرى البعض ، مع بعض التبرير ، أن المساعدة الإنسانية ستكون أكثر فعالية إذا شكلت جزءاً من ، وليست مفصولة عن ، توجه أطول أمداً وأوسع لسياسة التنمية . في الحقيقة يبدو هذا الفصل الإداري وفصل السياسة بشكل ضمني غير متفق مع أهداف معاهدة ماستريخت في التكامل والتماسك والتنسيق في سياسة التنمية بشكل عام . بغض النظر عن هذه المخاوف ، فإن مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني كان استجابة ماسة وملحة لبنية التنفيذ المجزأة التي كانت موجودة قبل عام ١٩٩٢ . وكان العون الإنساني يمارس من قبل عدد مختلف من المديريات العامة في المفوضية وغالباً ما كانت تعتمد على أسس قانونية وعلى خطوط الموازنة . وفي الأساس ، تركزت وجهة نظر الاتحاد الأوروبي أكثر على التصرف كعنصر ممول أكثر منه على التنفيذ الفعلي للعملية وهذا يقلل من ظهور الاتحاد الأوروبي كمشارك في المساعدة . وكما يرى مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني نفسه ، فإن أوروبا لم يسبق لها أن مارست وبشكل مباشر تقديم المساعدة الإنسانية وتصرفت كمصرفي أكثر من تصرفها كشريك . لقد وجد مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني لتغير هذا المفهوم : ومع ذلك ، وكما أظهرت خبرة التسعينيات ، فإن المتابعة والتنفيذ الفعال عمليتان منفصلتان ومعرضتان لسلسلة واسعة من المشاكل الإدارية والعملية .

والفصل الإداري لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني واضح في القرار الأصلي الذي ينص على عدم إدخال هذه الحقيبة الجديدة في أي من المديريات العامة القائمة . وهكذا فمنذ البداية تحت مفوضية ديلور Delors وحتى استقالة مفوضية سانتر عام ١٩٩٩ فإن مفوض التنمية (أولاً مارين ثم تبعه بنيرو) لم يكن مسؤولاً عن مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) ، وبين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٩ كان مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني المسؤولية الوحيدة لمفوض واحد، هو السيدة إيما بونينو Emma Bonino . وتحت مفوضية برودي فقط اتخذ القرار بإعادة إدخال مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ضمن سيطرة مفوض التنمية . هذه الإدارة الذاتية من الأصل أظهرت الاعتقاد بأن الحاجات الفورية للمساعدات الإنسانية كانت مختلفة من حيث النوعية والإجراءات المطلوبة عن وجهات النظر الخاصة بسياسة التنمية التي تتحمل وقتاً أطول بشكل عام . وحقيقة أن القرار قد تم عكسه أو قلبه بعد خبرة سبع سنين توحي بأن الانقسام الأصلي قد يكون خاطئاً، وان النفقات التي استهلكت في تطبيق وجهة النظر الأطول زمناً قد تم تعويضها بواسطة فوائد التنسيق . بالطبع ، لقد ساعد وجود مفوض واحد بالإضافة إلى عاملين نذروا أنفسهم فقط لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ، على تحديد وتميز المهمة الفريدة لهذا المكتب . وكانت الإدارة الذاتية هذه مفيدة أيضاً في زيادة قدرة الاتحاد الأوروبي على القيام بعمل مباشر وعلى تحريك الأشخاص والمصادر . وكان استقلاله أيضاً عاملاً مفيداً في التنسيق بين العمل الإنساني على مستوى الاتحاد الأوروبي والعمل الإنساني الذي تم بشكل ثنائي على مستوى الدول الأعضاء ومن قبل وكالات دولية أخرى . والمطالب التي طلبت من مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) كانت أيضاً فريدة داخل تركيبة المفوضية النموذجية . وعلى الرغم من أن للمديريات العامة الأخرى بيئات مستقرة (فيما يخص الالتزامات المالية وتطور السياسة وتنفيذ المشاريع) ، فإن طبيعة المساعدات الإنسانية تتطلب ظروفاً لا يمكن التنبؤ بها وعلى مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني أن يعمل وفق هذه

الظروف . فعلى سبيل المثال ، وصلت اعتمادات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني التي أنفقت في عام ١٩٩٤ إلى ٧٦٤ مليون يورو، بينما كان مستوى الالتزام في عام ١٩٩٦ فقط ٤٤١ مليون يورو (فان ريزين van Reisen، ١٩٩٩ ، ص ٥٢) . إضافةً إلى ذلك ، فقد تغير نموذج النشاط بشكل هام من سنة إلى أخرى مع تأكيدات مختلفة على مساعدة اللاجئين ، والمجاعة والمساعدات الغذائية ، والمساعدات ضد الكوارث ، مثلاً .

الجدول ٣-١ : البنية التنظيمية لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) عام ٢٠٠٠ .

المجموعة	المسؤولية
المفوضية	المفوض نيلسون (التنمية والمساعدة الإنسانية)
الوحدة الأولى في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO)	بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP)
الوحدة الثانية في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) .	بلدان وسط وشرق أوروبا (CEECs) والبلدان المستقلة حديثاً (NIS)
الوحدة الثالثة في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) .	آسيا وأمريكا اللاتينية والبحر المتوسط والشرق الأوسط
الوحدة الرابعة في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) .	الشؤون العامة والعلاقات مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي والمتبرعين والمنظمات الدولية والجاهزية لمواجهة الكوارث ودعم الأزمات والإحصاء .
الوحدة الخامسة في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) .	المصادر البشرية والتدريب والمنظمات غير الحكومية والعلاقات التعاقدية
الوحدة السادسة في مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) .	التمويل والجرد والحسابات السنوية

وشهدت إعادة تنظيم المفوضية من قبل برودي مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني يفقد مفوضه الخاص به ، ومسؤولياته الآن تغطى من قبل حقيبة التنمية والعون الإنساني الأوسع والتي يشرف عليها المفوض بول نيلسون . وبمستويات المفوضية ، يعمل مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني حالياً فقط بنواة إدارية صغيرة في بروكسل (١١٤ عنصراً) مع عاملين إضافيين من ٧٠ خبيراً في الميدان . والبنية النواة مقسمة إلى ثلاث وحدات عملياتية موزعة جغرافياً وثلاث وحدات تركز على استراتيجية الإدارة (انظر الجدول ٣-١) . وفي منتصف العام ٢٠٠٠ ، كان العاملون في الميدان يعملون في حوالي ٩٣ بلداً . ولبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) أوسع تمثيل (١٨ بلداً) وبلدان وسط وشرق أوروبا والبلدان المستقلة حديثاً تسعة بلدان والعدد الباقي (١٢) انتشر بين أسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط . وعلى أي حال ، فإن بلدان وسط وشرق أوروبا (CEECs) (بالإضافة إلى بلدان يوغوسلافيا سابقاً) كان لها التمثيل الأكثر كثافة . وكان هناك خمس عمليات لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني في البوسنة والهرسك فقط (في بيباك - بانيا لوكا - موستار- سراييفو - توزلا) واثنتان في كرواتيا (كنين و زغرب) كما في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية ذاتها .

ما هي إذاً المهام الخاصة لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني وكيف تكون هذه المهام متميزة عن مبادرات الاتحاد الأوروبي الأخرى في مجال التنمية ؟ ووفقاً لمكتب الجماعة الأوروبي الإنساني ، لقد حددت التزاماته من قبل الاتحاد الأوروبي " ليقدم المساعدة الطارئة والعون لضحايا الكوارث الطبيعية أو الصراع المسلح خارج الاتحاد الأوروبي . والعون مقصود منه أن يذهب مباشرة إلى أولئك الذين هم في ضيق ، بغض النظر عن العرق والدين والمعتقدات السياسية " وهذا يغطي مساعدات الطوارئ الإنسانية ، والمساعدات الغذائية الطارئة ، وتحريك المساعدات والأفراد ، ومنع الكوارث ، والجاهزية والتنسيق الضروري للتمويل والأسس

القانونية للعمل . وبينت تعليمات المجلس رقم ١٢٥٧ / ٩٦ التي صدرت عام ١٩٩٦ ، التزامات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني وفقاً للشروط التالية :

* أن ينقذ ويحفظ الحياة الإنسانية في الكوارث الطبيعية والكوارث التي من صنع الإنسان خلال حالات الطوارئ وبعد حدوثها فوراً .

* أن يقدم المساعدة الضرورية ووسائل الراحة للناس الذين تأثروا بالأزمات التي دامت فترة طويلة مثل الحروب الأهلية .

*أن يموّل تقديم المساعدة وأن يتأكد أنها تفيد أولئك الذين خصصت لهم .

* الإسراع إلى مساعدة اللاجئين والأشخاص المهجرين في البلد أو المنطقة حيث هم ومساعدتهم على الاستقرار عند عودتهم إلى منازلهم .

* القيام بعمليات إعادة التأهيل وإعادة البناء قصيرة الأجل لمساعدة الضحايا لاستعادة الحد الأدنى من الكفاية الذاتية ، آخذين في الحسبان حيث ما أمكن ، أي أهداف طويلة الأجل .

* القيام بتحضيرات من أجل الكوارث ، وبشكل خاص إقامة أنظمة أجهزة إنذار مبكر وتمويل إجراءات الوقاية في المناطق ذات الخطورة العالية .

وتغطي النشاطات ذات العلاقة نشاطات مثل دراسات إمكانية التنفيذ ومتابعة المشاريع الإنسانية وتدريب الاختصاصين وتنسيق إجراءات الوقاية من الكوارث وعمليات التخلص من الألغام المضادة للأفراد ، بالإضافة إلى المهمة العامة المتمثلة في رفع وعي الجمهور الأوروبي حول المسائل الإنسانية ودور الاتحاد الأوروبي الدولي القائد . وكما أشرنا أعلاه ، فإن الأرضية القانونية الأساسية لهذه النشاطات هي التعليمات رقم ١٢٥٧/ ٩٦ الصادرة عن المجلس . وهذه تدعمها تعليمات أخرى صدرت عن المجلس أيضاً عام ١٩٩٦ برقم ٢٢٥٨/ ٩٦ وتعميم المفوضية ٩٦/١٥٣ COM. وبالإضافة إلى تحديد الإطار لنشاطات مكتب الجماعة

الأوروبية الإنساني (ECHO) ، فقد أسست تعليمات ١٩٩٦ الأولى لجنة المساعدات الإنسانية . و تعاملت تعليمات المجلس الثانية في عام ١٩٩٦ مع الحاجة إلى الالتزام بالعون الطارئ لمشاريع إعادة التوطين وإعادة البناء في البلدان النامية ، التي تتفق مع عمليات سياسة التنمية الأوسع . وبالمثل ، فقد لفت تعميم المفوضية الانتباه إلى الحاجة للتنسيق بين نشاطات العون وإعادة التأهيل والتنمية بين مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني وبين الفروع الأخرى للمفوضية . وإضافة إلى ذلك فإن المادة ٢٥٤ في اتفاقيات لومي السابقة والمادة ٧٢ في اتفاقية الشراكة في كوتونو وعدداً من تصريحات المجلس الأوروبي ، كل هذه وسعت المجال والأساس لعمل الاتحاد الأوروبي الإنساني .

وخلافاً لعلاقات التجارة والمساعدة المحكومة باتفاقيات رسمية مثل اتفاقية لومي ، فإنه من المهم أن مساعدات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني لا تستخدم أي شروط اقتصادية أو سياسية . ويقدم العون فقط على أساس الحاجة الطارئة . وبكلمات بيان مجلس التنمية ، فإن مبادئ الاتحاد الأوروبي هي أنّ : "المساعدة الإنسانية ، والتي هدفها الوحيد منع المعاناة الإنسانية أو تخفيفها ، مقدمة أو مخصصة للضحايا دون تمييز على أساس العرق أو الجماعة الاثنية أو الدين أو الجنس(ذكر أم أنثى) أو العمر أو الجنسية أو التوجه السياسي ، ويجب ألا يكون موجهاً من قبل أو خاضعاً للاعتبارات السياسية . وأنّ قرارات المساعدة الإنسانية يجب أن تتخذ دون تحيز وفقط وفقاً لحاجات الضحايا ومصالحهم " (مجلس التنمية، ٢٠٠٠، ص١٤) .

كان مستوى مساعدات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني في فترة التسعينيات مماثلاً للعون الثنائي المقدم من قبل الدول الأعضاء ، وأصبح الاتحاد الأوروبي (مجموع مساهمات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ومساهمات الدول الأعضاء ، معاً) أكبر متبرع بالمساعدات الإنسانية في العالم . كانت قيمة

مساعدات الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩١ فقط ٣,١٩٥ مليون وحدة نقد أوروبية، وكما يبين الشكل ٣-١ ، فإن مساعدات الاتحاد الأوروبي أصبحت بشكل نموذجي تزيد على ٦٠٠ مليون وحدة نقد أوروبية . قسم كبير من هذه المساعدات (حوالي ٨٥٪) تقدم من خلال شركاء الاتحاد الأوروبي المانحين ولا توزع مباشرة من قبل مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني(ECHO) . ويشمل الشركاء وكالات الأمم المتحدة وسلسلة واسعة من المنظمات غير الحكومية (NGOs) (انظر الشكل ٣- ٢) . اثنتان من وكالات الأمم المتحدة (وبشكل هام المفوضية العليا للاجئين ويتلوها برنامج الغذاء العالمي) ووكالات الصليب الأحمر الوطنية المختلفة هي الشركاء الفرديين الأكثر أهمية ، على الرغم من أن نسبة مئوية أكبر من الأموال توزع بين منظمات غير حكومية عديدة . ومنذ عام ١٩٩٣ توصل مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني إلى إطار اتفاقية شراكة يقدم هذا الإطار أساساً تعاقدياً نموذجياً لتقييم المنظمات الإنسانية الشريكة . ومنذ عام ١٩٩٩ ، تم اختيار ١٨٢ منظمة شريكة وتمت الموافقة عليها من خلال هذه العملية .

الشكل ٣ - ١ : شركاء مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني الرئيسيون العشرون في عام ٢٠٠٠

NRC

UNICEF

MPDL

□ Contracts in €

0 5,000,000 10,000,000 15,000,000 20,000,000 25,000,000 30,000,000 35,000,000 40,000,000 45,000

الشكل ٣ - ٢ : القرارات المالية لمساعدات الجماعة الأوروبية الإنسانية ١٩٩٥ - ٢٠٠٠ (المبالغ باليورو)

692 092 512

656 655 500

441 611 954

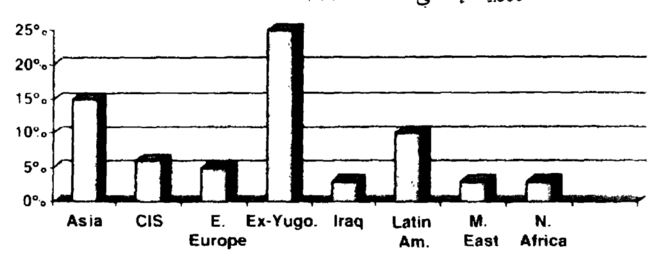
517 657 060

612 911 000

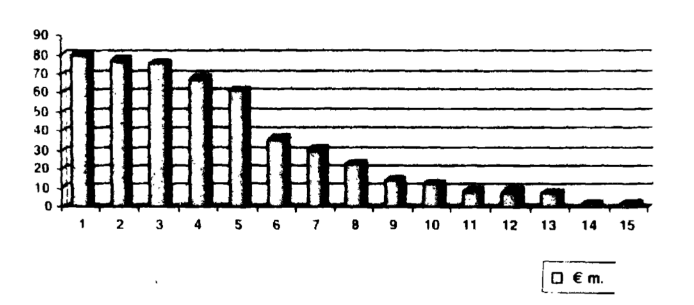
491 715 000

1995 1996 1997 1998 1999 2000

الشكل ٣-٣ : الاتجاهات للمستفيدين الرئيسين من مساعدات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ١٩٩٦ - ١٩٩٨



الشكل ٣-٤ : النماذج الرئيسية لإنفاق مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ١٩٩٨.



دليل قراءة الجدول ٣ - ٤ :

١ - الموظفـون ٢ - إعـادة التـوطين في حـالة الطوارئ ٣ - النقل ٤- المنتجات الغذائية. ٥ - المنتجات الصحية ٦ - نفقات أخرى ٧ - تعقيم الماء ٨- منتجات الإسعاف ٩ - خدمات أخرى ١٠ - احتياط ١١- الزراعة ١٢ - التدريب ١٣ - الملاذ المؤقت ١٤ - برنامج الرؤية ١٥ - نفقات التوزيع .

والأرقام الرسمية الأحدث تبين أنه في عام ١٩٩٨ ، بلغت قيمة العقود التي وافق عليها مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) مبلغ ٥ , ٨٥٥ مليون وحدة نقد أوروبية مكونة من ١٣٦٦ مشروع مختلف . وليس مثيراً للدهشة أن الحصة الأكبر من عقود مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني قد ذهبت وبشكل متناسق إلى يوغوسلافيا السابقة وإلى بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) . وإذا أخذنا عام ١٩٩٨ كمثال ، فإن ٣٢٪ من قيمة عقود المساعدة ذهبت إلى مشاريع في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، و٢٥٪ ذهبت إلى يوغوسلافيا السابقة . (انظر الشكل ٣-٣) والنماذج الرئيسية للنفقات (الواردة في الشكل ٣-٤) كانت العناصر البشرية وإعادة التأهيل والنقل ونفقات الطعام والخدمات الصحية ، والتي تشمل وبشكل إجمالي حوالي ٧٠٪ من مخصصات الموازنة .

وكان تشكيل لجنة المساعدات الإنسانية (المكونة من مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني وممثلين عن الدول الأعضاء) في عام ١٩٩٦ تجديداً هاماً مكرساً لتحسين التنسيق المركزي للمساعدات بين المتبرعين . وكلما وافقت المفوضية على عملية مساعدة طارئة تتراوح قيمتها بين ٢ مليون يورو و١٠ مليون يورو ، يجب إبلاغ الدول الأعضاء خطياً خلال ٤٨ ساعة . وحيثما يكون مناسباً، يسحب مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني " خطة عالمية " للعمل الاستراتيجي لأزمة خاصة أو

منطقة وبهدف تنسيق استراتيجية مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني مع تلك الخاصة بالمتبرعين الآخرين- الدول الأعضاء والجماعات الدولية الأوسع من المتبرعين - وتكون عندئذ خاضعة لمراجعة لجنة المساعدات الإنسانية وموافقتها . هذه المحاولة المركزية لزيادة التكاملية والتنسيق تتضح أيضاً في الميدان : فقد أدخلت إجراءات روتينية ومنتظمة لتسهيل التبادل المنتظم للمعلومات بين جميع الوكالات المتبرعة . وبالمقابل وافقت الدول الأعضاء على استخدام نظام إعلام موحد من ١٤ نقطة لإبلاغ مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني بمبادرات المساعدة الثنائية الجديدة . وتعمم هذه المعلومات بواسطة الإنترنت إلى كل من يهمهم الأمر خلال ٤٨ ساعة . وقاعدة المعلومات التراكمية حول مساعدات الدولة العضو ومساعدات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني وسيلة لا تقدر قيمتها في تحقيق التعاون والتكامل الفعال .

يقدم الاتحاد الأوروبي في المنطقة حالياً ٣٠٪ من المساعدات الإنسانية العالمية كما تقدم الدول الأعضاء إضافة إلى ذلك ٢٥٪ . ومنذ بدايته ، كان مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني مسؤولاً عن توزيع أكثر من ٤ مليار يورو . كيف تدار إذا ميزانية المساعدات ؟ هناك ثلاثة عناصر للأساس المالي لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني . أولاً : تقدم الأموال مباشرة من خلال عملية ميزانية الاتحاد الأوروبي السنوية العادية ، وهذا يتطلب موافقة أو تعديل المجلس والبرلمان الأوروبي لمقترحات المفوضية . ويغطي فصل الميزانية ب ٧- ٢١ المساعدات الإنسانية ؛ وتحت هذا العنوان حددت ٥ مناطق جغرافية أو فكرية (Thematic) . ثانياً : يمكن الوصول إلى صندوق التنمية الأوروبي (EDF) (بموجب المادة ٢٥٤ من اتفاقية لومي والمادة ٧٢ من اتفاقية الشراكة) . ثالثاً : هناك بند خاص لاحتياطي المساعدات الطارئة (تم إدخاله في اجتماع المجلس الأوروبي عام ١٩٩٢) . يعتبر هذا الإجراء الأخير عنصراً جوهرياً في قدرة الاتحاد الأوروبي على الاستجابة السريعة للأزمات غير

المنظورة ويمكن أن تقدم تمويلاً إضافياً هاماً بالإضافة إلى المبالغ المقدمة في الميزانية . وعلى سبيل المثال ، كان المبلغ الذي أطلق من احتياطي المساعدات الطارئة في عام ١٩٩٩ هو ٣٤٦ مليون يورو إضافي . والجدول المرافق ٣-٢ يلخص الاعتمادات المرصودة في الميزانية ومصادر صندوق التنمية الأوروبي لعامي ١٩٩٨ و١٩٩٩ .

الجدول ٣-٢ : نفقات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني حسب مصدر التمويل ١٩٩٨-١٩٩٩ .

أساس التمويل	مليون يورو ١٩٩٨	مليون يورو ١٩٩٩
صندوق التنمية الأوروبي - لومي IV المادة ٢٥٤	٣٧,٣٨	٥٠,٠٠
خط الميزانية العامة للاتحاد الأوروبي		
ب ٧-٢١٠ المساعدات بما فيها مساعات الغذاء الطارئة للناس	٢٨٣,٠٩	١٦٢,٨
في جميع البلدان النامية التي تعاني من الكوارث أو أزمات خطيرة		
ب ٧- ٢١٤ مساعدات انسانية لبلدان وسط وشرق أوروبا	١٣٥,١٠	٩٨,٠٠
ب ٧- ٢١٥ مساعدات إنسانية للبلدان المستقلة حديثاً ومنغوليا	٣٧,٠٤	٤٥,٠٠
ب ٧- ٢١٧ عمليات مساعدة اللاجئين والمهجرين والعائدين	١٧,٠٤	١٨,٠٠
ب ٧- ٢١٩ دعم عمليات وجاهزية ضد الكوارث	٨,٠٠	٧,٠٠
المجموع	٥١٧,٦٦	٣٨٠,٨٥

المصدر : http://.europa.eu.int/comm/echo/I

بإمكان مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) إما أن يمول الكلفة الكاملة لعملية ما أو أن يدخل في إجراءات تمويل مشترك مع متبرعين آخرين .

والدعم ليس خاضعاً لشرطية تمييزية وتحدد الفترة الزمنية فقط من قبل ظروف كل حالة . ويتنوع نموذج النشاط بدرجة كبيرة وكما تمت الإشارة أعلاه يمكن أن يغطي خطط التخلص من الألغام والخدمات والتموينات الصحية والإسعاف الغذائي وبناء منازل أو ملاجئ وإعادة بناء البنية التحتية والنقل والدعم اللوجستي وما شابه ذلك . ويمكن أيضاً تمويل خطط التدريب في العمليات الإنسانية ، وحملات المعلومات لزيادة الوعي الأوروبي بالمسائل الإنسانية والإسعاف . وموّل مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ١٩ حملة توعية أوروبية في عام ١٩٩٩ . ووجدت الممارسة الماضية وبشكل دوري أن متابعة المشاريع أقل من أن تكون كاملة . وخلال التحقيق الذي أجري في عام ١٩٩٩ حول ممارسات المفوضية الخاطئة ، تم تضييق إجراءات المتابعة لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني . وتعليمات المجلس رقم ١٢٥٧/ ٩٦ تتطلب التقييم المنتظم لعمليات المساعدة للوقوف على فعاليتها ، وفيما إذا كانت الأهداف قد تمت تلبيتها بالإضافة إلى تحسين ممارسات المستقبل . وزاد مكتب الجماعة الأوروبي الإنساني من خبرته في تقييم البرامج إلى حد كبير ، على الرغم من أن النقاد يستطيعون أن يشيروا إلى الصعوبة في قياس نجاح المساعدة وإلى الأموال التي أنفقت قبل وأثناء وبعد خطط التقييم . وعلى أي حال فإن استخدام أموال ميزانية الاتحاد الأوروبي يتطلب محاسبة عامة من خلال مثل هذه الإجراءات- وعلى الرغم من أنها مكلفة - وتطبيقها القوي والشامل لا يمكن تجنبه .

وبإيجاز ، كانت مهمة وإنجازات مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) خاضعة لإعادة نظر كبيرة منذ عام ١٩٩٩ ، بما في ذلك التقييمات المستقلة بالإضافة إلى تحليل المفوضية . وتعامل اجتماع مجلس التنمية في أيار (مايو) عام ٢٠٠٠ مع هذه التقارير . وبينما توصل الاجتماع إلى " أن وجود مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني كان وسيبقى مبرراً بشكل كبير " وقدم مساعدات إنسانية على الأقل فعالة ، وكلفتها معقولة مثله مثل أي منظمة دولية أخرى ، ولكن

هناك مناطق حيث كانت الحاجة ماسة للتحسينات (مجلس التنمية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٣) . وشمل النقد اختيار الشركاء والتنسيق وأبعاد الجنس (ذكر أم أنثى) للمساعدات ، وإجراءات التقييم والسرعة في الاستجابة . وعلى أي حال ، فقد تم الاعتراف بأن مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني يستطيع فقط أن يمول مشاريع وأن يعتمد على شركاء في الميدان من أجل التنفيذ ، وهؤلاء يجب أن يشاركوا في المسؤولية عن أي فشل يتم إدراكه .

وبطريقة بنّاءة ، اقترحت سلسلة من التوصيات . وهذه شملت : تطوير قدرة الاتحاد الأوروبي على الاستجابة للطوارئ بشكل أفضل وخاصة الكوارث الطبيعية ، وزيادة "ظهور" نشاط الاتحاد الأوروبي ، وزيادة إضافية في التنسيق وبشكل خاص من خلال التحسينات في لجنة المساعدات الإنسانية ، وربط أهداف التنمية مع أهداف الإغاثة وبشكل أكثر فاعلية . والتقسيم السابق بين التوجه الاستراتيجي طويل الأمد تجاه سياسة التنمية وبين الغوث الإنساني الطارئ والفوري خلق منطقة رمادية حيث تمت التسوية من وقت لآخر بين التنسيق والقدرة على الاستمرار والديمومة . وفي الحقيقة ، من الأفضل أن ينظر إلى المساعدات على أنها عملية مستمرة تربط بين الغوث الطارئ لمكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ومهام إعادة التأهيل مع سياسات واستراتيجيات المفوضية الأخرى . وما يسمى بالتوجه نحو " ربط الغوث وإعادة التأهيل والتنمية " معاً مع بيان إعادة النظر بمهمة مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني كان موضوعاً لتعليمات أخرى للمفوضية في تموز (يوليو) عام ٢٠٠٠ .

الخاتمة :

وكما أظهرت المناقشات حول الإصلاحات الإدارية في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ ، فإن سياسة التنمية الفعالة تتطلب قدرة بيروقراطية قوية . وفَشِلَ تطور الاتحاد الأوروبي في إدارة التنمية وخاصة تحت فترة سانتر ، في مواكبة المجال

المتزايد بالقدرات الإدارية . وفي حين أظهرت مفوضية برودي وعياً واهتماماً بالمسألة ، يبقى أن نرى فيما إذا كانت الإصلاحات الإدارية الأخيرة قد قدمت الدواء الشافي والكافي . وإذا لم تكن كذلك ، فإن عدم الكفاية في تنفيذ سياسة التنمية في الماضي تبدو كأنها سوف تتكرر وحتى ستصبح معقدة .

وإذا اتجهنا إلى مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ، فإنه من المعقول بشكل إجمالي أن ينظر إلى التجربة على أنها ناجحة . فالأموال التي يكرسها الاتحاد الأوروبي للمساعدات الإنسانية أكبر من تلك المرصودة من قبل الدول الأعضاء ، ومكتب الجماعة الأوروبية الإنساني وسّع حضور الاتحاد الأوروبي " المدني " الخارجي على مستوى العالم . لا يوجد عنصر دولي أو وكالة بدون أخطاء ، ولكن أصبح مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ، وبموجب إعادة تنظيم المفوضية عام ١٩٩٩ ، أكثر استجابة لملاءمة عملياته وإجراءاته لجعل مساعدات الاتحاد الأوروبي اكثر فاعلية وأكثر تكاملاً وأكثر تنسيقاً . هذا الدور الدولي الواسع يسند الطبيعة الجماعية لسياسة أوروبا التنموية ، ويحلّ بنجاح محل العمل الثنائي باعتباره مركز الاهتمام الأكثر أهمية . يقع هذا التطور ، طبعاً ، في تقابل حاد مع التأكيد المختلط للحكومات الذي يستمر في تحديد علاقات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) مع الاتحاد الأوروبي ويحبط جهود العلماء الذين يتطلّعون إلى خواص غير ملوثة لوضع الاتحاد الأوروبي الدولي . هذا التراكم الكبير غير السهل من الإمكانيات وأساليب اتخاذ القرارات والدوافع يعكس حقيقة الحضور الخارجي للاتحاد الأوروبي بالنسبة للعالم النامي . إن أي تغيّر سوف يعكس على ما يبدو حصيلة النقاش حول الاندماج داخل الاتحاد الأوروبي ذاته ، أكثر من أي إجماع جديد حول التوجه الأفضل نحو سياسة التنمية . إن أهمية فهم مسائل الحكم متعددة المستويات داخل عملية الاندماج أساسية لفهم الحاضر والتنبؤ بالمستقبل (انظر

الفصل الختامي من هذا الكتاب من أجل مناقشة هذه المسائل النظرية) . وبينما شهدت الوحدة النقدية الأوروبية والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة - شهدت المد يتجه نحو المنحى الجماعي للعلاقات الخارجية وأصبحت مركز الاهتمام المسيطر (إن لم يكن الوحيد) ، فالكرة الآن في ملعب مؤتمر ما بين الحكومات (IGC) لتوسيع الإمكانيات القانونية للاتحاد الأوروبي حتى إلى مدى أبعد . وحتى يتم التعهد بالإصلاح من خلال معاهدة ، فإن الإمكانيات والقدرات المختلطة سوف تستمر في تحديد العناصر المجزأة لسياسة أوروبا التنموية .

الفصل الرابع

التكاملية والشرطية: تقييم الحكم الصالح

يتناول هذا الفصل مسألتين عريضتين تختصان بالمفاهيم : الأولى إدخال مبدأ التكاملية لإرشاد التنظيم الداخلي للسياسة الأوروبية ، والثانية تطبيق الشرطية - بجانبيها السياسي والاقتصادي - في علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم النامي . وفي حين أن التعليق مكتوب بشكل عام عن قصد ، فإن كثيراً من الأدلة التجريبية قد أخذت من اتفاقيات لومي . وإلى ذلك الحد تقدم اتفاقيات لومي صورة لتوجه الاتحاد الأوروبي العالمي . والأكثر عمومية وما يقترح في الاتفاقيات مع أسيا وأمريكا اللاتينية مثلاً ، يبدأ عادة في المناقشات التي عقدت سابقاً مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وتطبيق اتفاقيات لومي - وبعدها كوتونو- مفيد أيضاً لأنه يقدم وجهات نظر الاتحاد الأوروبي الأكثر شمولاً التي تتعامل(كما فعلت منذ عام ٢٠٠٠) مع ٧٧ بلداً من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بالإجمال .

وأصبحت الشرطية السياسية واحدة من مناطق السياسة الأكثر نزاعاً بين الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية . وكانت طلبات الاتحاد الأوروبي من أجل مصداقية أكبر من البلدان المستقبلة للمساعدات ، قد شهدت إدخال سلسلة من المبادئ المترابطة تطبق ثم يتم تقييمها - الحكم الصالح ، الديمقراطية ، حقوق الإنسان وسيادة القانون بشكل خاص . أما الشرطية الاقتصادية فإن لها تاريخاً

أطول ومأخوذة من برنامج دولي وليس أوروبياً بشكل محدد . ويبقى تحديد وتطبيق وتقييم هذه المفاهيم ، على أي حال ، مثيراً للخلاف . وبالإضافة إلى هذه المعايير الأوروبية المفروضة من الخارج فقد حدد الاتحاد لنفسه أيضاً برنامجاً للإنجاز لتسريع ودعم تقديم سياسة التنمية الأوروبية . وأصبحت فكرة التكاملية(وما يرتبط بها مثل التنسيق والتماسك والانسجام) مسيطرة على سياسة الاتحاد التنموية ، ولو بنجاح مختلط . يدرس هذا الفصل الإدخال القسري الخارجي للشروط السياسية والاقتصادية من قبل الاتحاد الأوروبي ومتطلباته الداخلية بشكل فعال لربط مستوى الاتحاد الأوروبي مع سياسات الدول الأعضاء الثنائية . وفي هذين المجالين الداخلي والخارجي كليهما كانت النتائج مختلطة .

التكاملية:

كتب غريلي (Grilli) في بداية التسعينيات ، في كتابه الهام حول سياسة التنمية الأوروبية ، ملخصاً خبرة أوروبا المخيبة للآمال في بناء نهج تنموي مشترك ، ما يلي :

" على الرغم من التقدم الذي تم إنجازه فإن أَورْبَةَ (جعل العون التنموي أوروبياً) العون التنموي لم تزل غير ظاهرة للعيان . . . . . . وتعددية الأطراف لمساعدات الجماعة الأوروبية ، وهي الطريق الأكثر مباشرة نحو أَورْبَةَ المساعدات الخارجية ، فشل في الوصول إلى نتائج حاسمة . والصيغ الأقل مباشرة لأوربة المساعدات (جعلها أوروبية)، من جعل ممارسات المساعدة أكثر توافقاً وانسجاماً بين الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية ، إلى تأسيس أهداف مشتركة بين شركاء الجماعة الأوروبية - هذه الصيغ لم تتقدم كثيراً . وبعد بداية واعدة تبدو العملية أنها أصبحت بطيئة لدرجة يصعب معها ملاحظة أي تقدم " (غريلي ، ١٩٩٣ ، ص ٧٤).

بقي الحضور الأوروبي كعامل من عوامل التنمية مجزأ وخاصاً وبشكل

أساسي ثنائي الأطراف ، مع الاستثناء الهام لاتفاقيات لومي . ولو كان ذلك بشكل متردد ، فقد طالبت المفوضية ولفترة تزيد على عقدين بشكل أو صيغة ما للتنسيق . ومنذ نهاية الثمانينيات وافق المجلس على هذا الموقف ، على الأقل مع احترام لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ACPولبرامج تعديل الهيكلة (SAPs) . ولكن الموافقة ، على أي حال ، استمرت تعكس حساسيات الدول الأعضاء . وتم الإبقاء على الإدارة الذاتية الثنائية الأطراف الراهنة لمساعدات التنمية ولم يتم الدفاع عن علاج محدد سوى " تبادل وجهات النظر والمعلومات . . . لزيادة التوافق واللقاء بين منهج المفوضية والدول الأعضاء على جميع المستويات " .

(المجلس ، ١٩٨٩ ، ص ١١٨)

وفي مؤتمر رؤساء الحكومات (IGC) في ماستريخت ، تم التعامل مع هذا القصور أخيراً وعلى مستوى المعاهدة بإدخال مبدأ التكاملية كهدف من أهداف السياسة . ومنذ عام ١٩٩٣ فقط أصبح هذا المبدأ - نظرياً - جانباً هاماً من سياسة الاتحاد الأوروبي بشكل عام كما في المجال التنموي بشكل خاص . وعلى أحد المستويات ، فإن المبدأ بسيط بما فيه الكفاية : تطالب المعاهدة المفوضية والدول الأعضاء بشكل فردي أن تعمل بتوافق وانسجام لإنتاج سياسات لا تكرر ذاتها ، والأكثر أهمية ، ألا تكون ذات أهداف متناقضة . ومع ذلك فإن الترجمة الفعلية للمبدأ في الممارسة كانت بشكل نموذجي قد أنجزت بقدر أقل من السهولة .

فقد كان أصل المشكلة ، جزئياً ، مع المفوضية . فالعقد الذي كان فيه جاك ديلور Delors رئيساً للمفوضية تميز بتوسع سريع لدور المفوضية كما تميز بجدول أعمال اتحادي فيه الكثير من التوافق والانسجام . وخلال مناقشات ماستريخت وجدت المفوضية مبدأ التكاملية لصالحها وطلبت أن تكون سياسات الدول الأعضاء التنموية في النهاية على وفاق مع سياسة الاتحاد الأوروبي المشتركة . بمعنى ما ، كان هذا يتفق مع وجهة نظر المفوضية المفضلة حول التبعية Subsidiarity- ذلك أن

المركز كان المستوى الطبيعي لتطبيق السياسة وليست الدول الأعضاء . مثل هذه النظرة كانت طبعاً ستؤدي إلى الصراع مع عدد من الدول الأعضاء ، وكانت استجابة المجلس أن يعيد التأكيد على الأهمية والإدارة الذاتية لسياسة التنمية ثنائية الأطراف إلى درجة ما . وكما كان الحال مع الجوانب التجديدية الأخرى لمعاهدة الاتحاد الأوروبي ، فقد وقعت الممارسة تحت تأثير المذهب النفعي (البراغماتية) كما وقعت تحت تأثير الأيديولوجيا . وكان واضحاً وبسرعة أن برنامج المفوضية الأكثر طموحاً كان غير مقبول سياسياً . وبالتالي فقد استبدل التأكيد على التنسيق لدعم التكاملية . هذا الحل الوسط كان ناجحاً جزئياً فقط .

كان تحديد مجالات السياسة المناسبة للاتحاد الأوروبي والتي هي متميزة عن مجالات سياسة الدول الأعضاء - كان تحديدها خطراً ومعقداً . وبشكل خاص ، تستطيع العملية أن تقدم تهديدات غير معلنة لمجال سلطة المفوضية الشرعي كما سيكون لها نتائج خطيرة على الميزانية . ويعتقد النقاد أن طبيعة مساعدات التنمية الأوروبية تبقى بشكل نموذجي " ١٥+١ " والمفوضية إما أن تملأ الفجوات أو أنها تكرر ببساطة الأدوار والمبادرات التي تؤديها الدول الأعضاء . ومع ذلك فقد وقف آخرون إلى جانب المصلحة النسبية للاتحاد الأوروبي ، وحددوا أدواراً معينة تضيف قيمة على مستوى الاتحاد الأوروبي . وهذه تشمل مثلاً حيادية الاتحاد الأوروبي الاقتصادية والسياسية ، وقدرته على تقديم كميات أكبر من المساعدات المالية أكثر من أي برنامج منفرد ثنائي الأطراف ، واختياره الأكبر من الوكالات لتنفيذ المساعدة وانتشاراً جغرافياً أكبر للمساعدات ، والأمن الأطول أمداً ، وإمكانية التنبؤ التي تقدمها المساعدة من خلال برامج مثل لومي (بوسويت وآل Bossuyt et al، ١٩٩٩ ، ص ٦) . وعلى أي حال تعتبر الدلالات المالية لهذا الخيار مسألة أساسية بالنسبة للدول الأعضاء . هل يجب أن يوجه التمويل بشكل أساسي من خلال البرامج ثنائية الأطراف أم من خلال مبادرات على مستوى الاتحاد الأوروبي ؟ وفي

سياق العون المتقلص وميزانيات التنمية ، هناك قليل من الإمكانية لأموال إضافية تخصص ، والقرار فقط حول أي آلية يجب أن تستخدم لإنجاز أهداف السياسة .

إن منطق المصلحة الذاتية البيروقراطي - والبقاء والاستمرار - هو منطق قوي . ونتيجة لذلك ، وبينما كان هناك بعض التقدم نحو تنفيذ هذا المبدأ منذ عام ١٩٩٣ ، فإن العوامل السياسية والبيروقراطية المتنافسة تآمرت لتجعل تأثيرها معتدلاً . وكما استنتج أحد التحليلات الأخيرة " فالتكاملية ما تزال تظهر على أنها شعار سياسي أكثر من كونها حقيقة عملية " (بوسويت وآل ، ١٩٩٩ ، ص ١) أما بالنسبة لبلدان العالم الثالث المستقبلة للمساعدات ، فإن التعقيد المضاف والتكلفة الإدارية المرتبطة بهذا التزايد لعوامل التسليم يمكن أن تكون ذات أهمية وتنتج في أقل من الاستعمال الأمثل لمصادر الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء .

والمثال الذي يمكن أن يستخدم لتوضيح مشاكل إنجاز التكاملية هو في العلاقة لتخفيف الفقر - الهدف الرئيسي لسياسة الاتحاد الأوروبي التنموية . في دراسة تعهدها المركز الأوروبي لإدارة سياسة التنمية ، تم تقييم تطبيق التكاملية خلال السنوات الخمس الأولى التي تلت وضع معاهدة الاتحاد الأوروبي موضع التنفيذ . وحددت أربع نقاط ضعف أثقلت كاهل المكاسب التي تمت من خلال التشاور المتزايد وتبادل المعلومات والتعلم بين المفوضية والمجلس . أولاً : لقد وجد أن السيطرة على السياسة بقيت نهجاً مركزياً من القمة إلى الأسفل وبشكل مفرط . ثانياً : والتسلسل والترابط بين سياسات تخفيف الفقر المختلفة كانا مفقودين . وبشكل خاص ، فقد بدت قرارات المجلس حول تنفيذ التكاملية على أنها ذات تأثير قليل في تعديل السياسة على مستوى الدول الأعضاء . ثالثاً : بقي عناصر الاتحاد الأوروبي منقسمين إلى حد كبير في مستوى الالتزام بمبدأ التكاملية وفي الشكوك التي تلعبها في جدول الأعمال السياسي الأوسع بين المفوضية والمجلس . وأخيراً ، لقد تم التوصل إلى حقيقة أن التكاملية كانت إلى درجة كبيرة ، شارعاً وحيد

الاتجاه. وكان الافتراض - من جهة الدول الأعضاء - أنه من واجب المفوضية أن تضمن أن سياسات الاتحاد الأوروبي أصبحت متكاملة مع السياسات ثنائية الأطراف وليس العكس (بوسويت وآل ، ١٩٩٩ ، ص ١٢-١٣) .

وبالتطلع نحو المستقبل ، هناك عدد من الدلالات التي تشير إلى أن الاتحاد الأوروبي قد أدرك أن هناك حاجة لتنفيذ فعال ذي معنى لمفهوم التكاملية وأن التحسينات يجب أن تتم . جزئياً ، جاءت الضغوط من أجل التغيير من الوعي أن التنمية المستدامة يتم دعمها بمثل هذا العمل الجماعي وبالضرورة العملية أن تقدم للمتبرعين القيمة مقابل النقود . وبدقة أكبر ، لأن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء ، كليهما ، وسعا بشكل كبير من أولويات التنمية لديهما ، مع التشابك مع المجتمع المدني ، فقد تم غالباً إقامة تسوية فردية حول قدرتيهما على إدارة وتنفيذ مثل هذه السلسلة الواسعة من البرامج . وفي الحقيقة كان أحد الدوافع الرئيسية للتحقيق في الممارسات الإدارية الخاطئة (التي أدت إلى استقالة مفوضية سانتر عام ١٩٩٩) هو أن المفوضية ، وبشكل خاص ، قد زادت من مناطق نشاطها دون أن يكون لديها المصادر البشرية الضرورية للقيام بذلك بشكل فعال . والتعاون المرتكز إلى التكاملية قد يقدم علاجاً لهذه النقيصة . وإمكانية زيادة القدرة والإمكانية داخل مفوضية برودي بعيدة في المناخ السياسي في مرحلة ما بعد سانتر . والخيار البديل ، والأكثر جذرية ، فقد طالبت الإصلاحات الأخيرة من الاتحاد الأوروبي أن يغير منهجه البيروقراطي المركزي تجاه التنمية وأن يتحول إلى لامركزية اتخاذ القرار من قبل المكاتب المحلية . مثل هذا التحرك سوف يكون متفقاً مع التأكيد على " الملكية المحلية " لمبادرات التنمية ، ولكنه معاكس لمصلحة المفوضية الذاتية والبيروقراطية .

ربما كان السبب الأقوى لتوكيد أهمية التكاملية على أي حال ، مشتقاً من صورة الاتحاد الأوروبي عن ذاته وطموحه . والكلمات الواردة في تقرير لندن حول التعاون السياسي لعام ١٩٨١ ، والتي طالبت أولاً أن تكون أوروبا عاملاً دولياً هاماً

وأن تشكل وتصوغ الأحداث الدولية بدلاً من أن تستجيب لها وتتأثر بها ، كانت في صلب علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية منذ ذلك التاريخ . بلا شك ، يمكن تكريس حضور فعال للاتحاد الأوروبي في المجموعة الدولية إذا تمكنت المفوضية ونشاطات الدول الأعضاء من الاستفادة من مزيد من التكاملية . ومثل هذه المناقشات تطال طبيعة النقاش حول الاندماج بذاته . وبالطبع فإن الأمل في دور متزايد للاتحاد الأوروبي سوف يكون معادياً لتلك الدول التي تدافع عن جدول أعمال حازم لاجتماع الحكومات حول مستقبل أوروبا . وكما تمت الإشارة في المقدمة وتطورت في خاتمة هذا الكتاب ، مثل هذه الأفكار النظرية الكبيرة كان لها تأثير مباشر على شكل ومستقبل سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية ، وتستطيع أن تلعب ، تحت بعض الظروف دوراً أكبر من المسائل والتي هي بشكل دقيق ذات طبيعة تنموية . وبالعكس فإن المفوضية يمكن أن تنظر إلى التكاملية بالشك إذا ما استعملت لإعادة جوانب سياسة التنمية ووضعها تحت التأثيرات الوطنية من جديد ، وتخفيض المبالغ المخصصة لميزانية الاتحاد الأوروبي وتحجيم دور الاتحاد الأوروبي الخارجي . فإلى أي مدى تكون الأطراف الأوروبية المتنوعة ملتزمة بدعم التكاملية وأهمية دوافعها لفعل ذلك ، هذه تبقى أسئلة حاسمة لتحديد مستقبل مردود سياسة التنمية على المستوى الأوروبي .

وكما تمت الإشارة أيضاً في مقدمة هذا الكتاب ، كرست صناعة السياسة لدى الاتحاد الأوروبي في التسعينيات عدداً من المبادئ العامة الإضافية التي خصصت لدعم وزيادة التكاملية . وكانت هذه المبادئ تتمثل في التنسيق والتماسك والانسجام . فالتنسيق والتماسك ، مثلهما مثل التكاملية ، أعطيا اعترافاً قانونياً في معاهدة ماستريخت ، بينما تم إدخال مبدأ الانسجام لاحقاً في معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧ . وإدخال هذه المبادئ الأربعة (وجميعها يبدأ بالحرف C باللغة الإنكليزية) بشكل جماعي كان مساويا للاعتراف بأن أطر السياسة السابقة كانت

غير كافية . وبرهنت الخبرة السابقة أن الاتحاد الأوروبي غالباً ما واجه صعوبات عميقة في التنفيذ الفعال للسياسة بشكل جماعي . ويقدم التنسيق آلية عملية لدعم التكاملية . إنها تركز على تنسيق الأعمال الإدارية للدول الأعضاء وللمفوضية وللبلدان المستقبلة للمساعدات لزيادة الفعالية إلى حدها الأقصى في تنفيذ سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية . ولتشجيع هذا الاتجاه ، منذ معاهدة ماستريخت وما بعد ، أصدر المجلس سلسلة من القرارات تدعم وجهة النظر هذه وتغطي مواضيع التنمية المتنوعة مثل الجنس (ذكر أو أنثى) وقرارات الصراع حول البيئة والفقر والتعليم والمساعدات الغذائية(فان ريزين ، ١٩٩٩ ، ص٢٣٠) . وأدخل مبدأ التماسك للتأكد من أن كل مساحات السياسة لدى الاتحاد الأوروبي تتفق مع أهداف التنمية التي التزم بها . هذه الحاجة تم دعمها بإضافة " الانسجام " الذي يتطلب ربط كل نشاطات الاتحاد الأوروبي الخارجية (السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة CFSP، والاقتصادية والتنموية) بطريقة منطقية ومتناسقة . وبشكل تراكمي ، يؤمل من تطبيق هذه المبادئ بشكل فعال أن يتم تجنب الخبرات الماضية للسياسات المتناقضة التي تم تبنيها إما من قبل الأذرع المختلفة للمفوضية أومن قبل الدول الأعضاء . لقد بدأ صانعو السياسة ، ولو بشكل متأخر ، يقدرون أن القرارات المتخذة حول قضايا لها علاقة بالسوق الداخلية لأوروبا مثلاً يمكن أن تترك آثاراً غير متوقعة وغير مقصودة على بلدان العالم الثالث خارج الاتحاد . وكمثال واضح على هذا هو السياسة الزراعية المشتركة(CAP) : فالتغيرات في آليات دعم الأسعار يمكن أن تؤثر على الصادرات الزراعية ، والتي بدورها قد تترك تأثيراً هاماً على بعض المنتجين في البلدان النامية . والدلالات على أي حال ليست مقصورة على الزراعة ولكنها تنتشر عبر سلسلة واسعة من السياسات التي تقرر بشكل متزايد على مستوى الاتحاد الأوروبي وليست تقرر على المستوى الوطني . هذا التأويل منسجم مع الحكم متعدد المستويات ومع النماذج النظرية لطريق عدم الاستقلال الذي يناقش ويدرس في الخاتمة . بالطبع إن مستوى الالتزام بتحقيق التكاملية

والتنسيق والتماسك عملياً ، يعتمد في النهاية على الرغبة السياسية . ويبقى أن نرى فيما إذا كانت النوايا الطموحة التي تم الاتفاق عليها في القرارات والمعاهدات سوف تتم تلبيتها على مستوى الواقع . والاتفاق على الحاجة إلى سياسات متماسكة ومنسجمة أمر مختلف عن تغيير السلوك الوطني لتحقيق ذلك الهدف . وحتى حينما تكون هناك نية للقيام بمثل هذا التغيير ، فإن العمليات البيروقراطية يمكن أن تكون بطيئة الاستجابة . نتيجة لذلك ، وعلى الرغم من أن السلطة الشرعية لمعاهدات ماستريخت وأمستردام ، وعلى الرغم من القرارات المتعددة للمجلس ، فإن حالات عدم الانسجام ، وحتى التناقضات يبدو أنها ستبقى موجودة في سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية خلال المستقبل المنظور .

الشرطية : الحكم الصالح والديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون

يمكن تقسيم الشرطية بطرق متنوعة : بين الجوانب السياسية والاقتصادية ، الإشراف الداخلي والخارجي أو بين التطبيقات الإيجابية والسلبية ، مثلاً . والشرطية يمكن أيضاً أن تكون واضحة مكشوفة ، أو أن تكون عامة في وصفها وتتخذ أشكالاً قانونية أو غير رسمية وقد تكون " أوروبية " بشكل خاص وقد تكون جديدة في طبيعتها أو أن تكون مأخوذة من مستويات وتحديدات عالمية قائمة . وتربط الشرطية السياسية بين المكافآت (مثل اتفاقية تفضيل تجارية أو المساعدة المالية أو شكل آخر من أشكال العون) وبين توقع تنفيذ سياسات في بلد من بلدان العالم الثالث تدعم أهداف الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الصالح . والشرطية الاقتصادية تهتم بالربط بين المكافآت وبين تبنّي ودعم سياسات اقتصادية كبيرة ومحددة (مثل برامج تعديل الهيكلة وتحرير التجارة ومناطق التجارة الحرة) . وبشكل نموذجي ، فإن الشرطية السياسية والاقتصادية تتم متابعتها على المستوى الخارجي (من قبل الاتحاد الأوروبي) على الرغم من أن بإمكان الدول المستقبلة للمساعدات ولو نظرياً على الأقل أن تنجز هذه المهمة من خلال آليات محلية

داخلية . أما الصيغة الإيجابية والصيغة السلبية للشرطية فإنهما يقابلان بين الفوائد الموعودة لعمل مستقبلي مرغوب والتهديد بعقوبات رادعة حيثما يتم انتهاك الخطوط العامة لسياسة محددة (ومثل هذه العقوبة يتم إطلاقها بشكل آلي) . والشرطية المعلنة والمكشوفة تحدد وبتفصيلات كبيرة الصيغة والآلية والمردود لسياسة ما ، وإلا يمكن للشرطية أن تصف فقط المردود والأهداف ، تاركة الأساليب والسياسات المستخدمة في تحقيق هذه الأهداف للاختيار الفردي (وهذا يعكس إلى حد ما تمييز قانون الاتحاد الأوروبي بين القرارات والتوجيهات الإدارية) . وبشكل نموذجي ، يرى البعض أن الشرطية لكي تكون فعالة يجب أن تعتمد صيغة شرعية مرتكزة إلى معاهدة لتمكين الأعمال من أن تكون مبررة قانونياً وواضحة للعيان . وعلى أي حال ، عندما تكون الشرطية في المجال السياسي ، فإن التوقعات غير الرسمية قد تكون فعالة وبنفس القدر . وأخيراً يمكن أن تتم الشرطية السياسية والاقتصادية وفق مناهج محددة من قبل المنظمات الدولية المعترف بها عالمياً أو أن توجد سياسات محددة تنطبق على سياق محدد .

ماذا كان السبب أو الأساس المنطقي الذي يكمن خلف الشرطية ؟ من الواضح أنه لا يوجد سبب أو أساس منطقي واحد يدعم تطبيق الاتحاد الأوروبي للشرطية . والتأثير الأساسي كان البيئة السياسية الخارجية المتغيرة . فالتحول الديمقراطي الذي تم في بلدان أوروبا الشرقية بعد عام ١٩٨٩ كان العامل الوسيط الذي أقنع البرلمان الأوروبي بضرورة وجود اتفاقيات دولية مع الاتحاد الأوروبي في المستقبل تشمل ضمانات صريحة وواضحة لتقوية الديمقراطيات الوليدة . ومن الأهمية بمكان أن القانون الأوروبي الوحيد (Single European Act) لعام ١٩٨٧ أعطى السلطة للبرلمان الأوروبي أن ينقض الاتفاقيات مع بلدان العالم الثالث . وحتى قبل سقوط جدار برلين ، سعى البرلمان إلى إدخال شرط حول حقوق الإنسان في عدد من الحالات (سميث Smith، ١٩٩٨ ، ص٢٦٠) . وحتى هذا

العام كانت علاقات أوروبا الخارجية تتسم بشكل عام بأنها ذات محتوى غير سياسي . (غريلي ، ١٩٩٣ ، ص١٠٢) . ثانياً : كانت الطموحات الأصلية لمعاهدة ماستريخت متفائلة لدرجة عالية بدور أوروبا الدولي . لقد كان يتصور أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) سوف تنشأ وتجعل الاتحاد الأوروبي عنصراً هاماً على المستوى الدولي . وفي هذه الحالة ، ستكون أوروبا في موقع جيد يمكنها من صياغة وتشكيل الشؤون الدولية . ونتيجة لذلك ، فإن المعاهدة أعطت الاتحاد الأوروبي دوراً صريحاً ومسؤولية لدعم الديمقراطية والتنمية في العالم . والمادة J.1 عرفت هذه بأنها الأهداف المركزية لسياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية كما تم التعبير عن ذلك من خلال عملية السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) . والمادة ١٣٠ u ربطت هذه الشروط السياسية بشكل دقيق مع سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي . ونتيجة لذلك شهدت التسعينيات اتفاقية لومي المنقحة كما شهدت اتفاقيات جديدة مع أمريكا اللاتينية وآسيا وكلها تشتمل على الشرطية السياسية كعنصر " جوهري " . وبحلول عام ١٩٩٥ ، احتوت هذه المعاهدات على بنود تنص على تعليقها في حالات انتهاك الديمقراطية أو حقوق الإنسان (سميث ، ١٩٩٨ ، ص ٢٦٤) . ثالثاً : وأصبح من الحكمة المقبولة أن التنمية المستدامة يمكن أن تنتج فقط حيث تكون هناك مؤسسات آمنة وفعالة من شأنها أن تدعم الديمقراطية والمجتمع المدني . وأظهرت الخبرة أن الشرطية الاقتصادية وحدها كانت غير كافية . وهكذا فإن الحكم الصالح مثلاً ، أصبح شرطاً ضرورياً مسبقاً للتنمية وليس إضافة اختيارية . رابعاً : وجد كثير من دول العالم الثالث في الشرطية الديمقراطية وسيلة لدعم وإدخال الإصلاحات المحلية . ويمكن للاتحاد الأوروبي أن يكون ، جزئياً ، مظلة تستطيع الحكومات المحلية أن تحمي حقوق الإنسان وسيادة القانون والمصداقية الديمقراطية تحتها وبفعالية أكثر من أن تقوم بها وحدها وبشكل مستقل . دول أخرى بالطبع ، لا تتبنى مثل هذه النظرة الصحية وترى أن الشرطية تتعارض وبشكل جوهري مع السيادة . وأخيراً ، فإن الرأي العام الأوروبي كان ذا نفوذ في مطالبه

بأن تدار المصادر الأوروبية بشكل فعال وليس مقصوراً على دعم الأنظمة ذات السلطات الشمولية .

الحكم الصالح

مفهوم " الحكم الصالح " وجد صوتاً فقط في مفردات التنمية لدى الاتحاد الأوروبي منذ التسعينيات ، وكان إدخاله - مع كل من حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية - كشكل من أشكال الشرطية السياسية متكاملاً وبشكل مطرد مع أساس علاقات التجارة وهي الشكل النموذجي لسياسة الاتحاد الأوروبي التنموية المبكرة . ويعود الفضل إلى بروز البرلمان الأوروبي السياسي في الإشارة إلى هذا المبدأ الذي أصبح الآن إلزاميا في كل الاتفاقيات الرسمية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان العالم الثالث - المتطورة والنامية والتي في مرحلة الانتقال . وكما هو الحال غالباً ، فعلى الرغم من أن التعبير الرسمي للمعاهدة فيما يخص هذا المفهوم يمكن تحديده وتعريفه بشكل واضح ، فإن تنفيذه أثبت كونه أقل سهولة في تطبيقه على الواقع . ماذا يفهم الاتحاد الأوروبي ، إذاً ، من مصطلح " الحكم الصالح " وهل يشارك العالم النامي الاتحاد الأوروبي في هذا التفسير ؟

أولاً ، وهذا هام ، فالحكم الصالح فكرة عريضة وشاملة ويمكن التعبير عنها من خلال مقاييس متعددة ومتنوعة . إنها تشمل كل جوانب إدارة الشؤون العامة الاقتصادية والسياسية والإدارية وتستلزم أن تكون هذه الإدارة " شفافة وذات مصداقية وتسمح بمشاركة أكبر قدر من الناس وعادلة " ، ويشمل كل جانب من تعاملات الدولة مع المجتمع المدني ودورها في إقامة مناخ يؤدي إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومسئوليتها في توزيع المصادر . (مجلة ديالوغ Dia-logue، ١٩٩٩، ص ٣٤). وأساسي بالنسبة لهذا الإيمان بأن الحكم الصالح يعني تأسيس مؤسسات كفوءة وفعالة منسجمة مع المبادئ الديمقراطية . والدليل على وجود الفساد لا يتفق مع هذا المبدأ . وربطت المادة ٥ من اتفاقية لومي الرابعة مبدأ

الحكم الصالح مع هدف التنمية المستدامة ، على الرغم من أنها لم تعتبره عنصراً أساسياً من الاتفاقية (على عكس الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون التي كانت كذلك) . والصعوبة في قياس مستويات " الحكم الصالح " بلا شك ، تحول دون هذا . إلى أي مدى كانت الكلمة " صالح " تعني أنه جيد بما فيه الكفاية ؟ فلو كان المبدأ عنصراً جوهرياً لأصبح موضوعاً للفحص والدراسة والتفريق ولكان قد استعمل ، حيث كان ضرورياً ، لتبرير العقوبات المفروضة على أي بلد يفشل في تلبية المستوى المحدد من قبل الاتحاد الأوروبي للحكم الصالح . إنه هذا الدور الذي يلعبه الاتحاد الأوروبي كمشرِّع وقاضٍ ومحلفين لهذا المبدأ ، هو الذي يسبب الصعوبة الكبرى . وقد يشير ساخر إلى أن مستوى الاتحاد الأوروبي ذاته للحكم الصالح غير كامل إذا أخذ بعين الاعتبار اكتشاف وجود الفساد الذي أدى إلى استقالة المفوضية عام ١٩٩٩ ، أو الانتخابات في النمسا لحكومة الائتلاف اليميني المتطرف . إن أياً من هاتين الحادثتين في بلد من بلدان العالم الثالث المعرضة للضغوط سوف يعتبر تعطيلاً أو إلغاء " للحكم الصالح " .

ومع ذلك فإن هناك عدداً من الملامح التي يمكن تحديدها على أنها مؤشرات " للحكم الصالح " (على الرغم من أن هذه تتقاطع بشكل محتم لا مفر منه مع الأولويات الديمقراطية العامة) . أولاً : هناك عدل وإنصاف في الإدارة وفي تخصيص المصادر ، وهذا يتم بشكل حيادي من خلال تطبيق القانون . ثانياً : يعتمد الحكم الصالح على امتلاك الدولة القدرة على إدارة عملية تخصيص الموارد وبشكل فعال . وبغض النظر عن حسن النوايا ، فإن القدرة على التصرف تبقى أساسية . ثالثاً: والشفافية في صنع القرار والمصداقية والتدقيق أمور أساسية . وأخيراً ، يجب أن يكون صنع القرار حول التنمية مفتوحاً ويسمح بالمشاركة بالآليات المتاحة والتي بواسطتها يستطيع كل أفراد المجتمع المدني أن ينخرطوا في العملية وأن يبلغوا عنها . (مجلة ديالوغ ، ١٩٩٩ ، ص ٣٥) وذهبت اتفاقية

كوتونو الشراكة التي تلت اتفاقية لومي الرابعة إلى أبعاد كبيرة في تحديد العناصر بشكل قانوني - على الرغم من أنها مرة أخرى لم تعط قوة " العنصر الأساسي " (انظر الفصل السابع) .

حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون:

في تقييم حقوق الإنسان ، يعتمد الاتحاد الأوروبي على المبادئ العالمية المقبولة دولياً والواردة في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي أماكن أخرى .. ومن الواضح أن حقوق الإنسان أساسية للحكم الصالح . ومع ذلك فإن دور الاتحاد الأوروبي الذي حدده لنفسه كقاضٍ وحيد فيما يخص البلدان النامية ليس بدون ناقدين . ففي اتفاقية لومي وفي اتفاقية الشراكة في كوتونو ، مثلاً ، يتمتع الاتحاد الأوروبي بحق خاص يحكم بموجبه متى يتم انتهاك حقوق الإنسان على الرغم من النداء المتكرر من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لما يعادل محكمة مستقلة من الاتحاد الأوروبي وهذه البلدان للقيام بهذه المهمة .

احترام القانون واستقلال النظام القضائي مرة أخرى مبادئ أساسية مطبقة من قبل الاتحاد الأوروبي . والحيادية والمساواة أمام القانون وحق المواطن في إصلاح الأخطاء هي من العناصر "الجوهرية " في جميع علاقات الاتحاد الأوروبي مع البلدان النامية . وفي المقابل مع الحكم الصالح ، فإن أي خروج على هذه المتطلبات القانونية يمكن ملاحظتها بجاهزية كبيرة . أما تقييم الديمقراطية ، على أي حال ، فيمكن أن يكون أكثر إشكالاً .

أصبح أمن الديمقراطية والتنمية اللازمة المتكررة (mantra) والجديدة للعلاقات مع العالم الثالث . وترى الحكمة الجديدة أنه يمكن فقط من خلال المؤسسات والقوانين الديمقراطية متابعة التنمية الاقتصادية وبشكل فعال . والسؤال الواضح هو : أي صيغة من الديمقراطية تفعل ذلك على الشكل الأفضل ؟ وأطياف الديمقراطية لا حدود لها ، ولتجنب حالة الارتباك والوقوع في هاوية هذا النقاش ،

فأن العناصر الرئيسية التالية تعتبر المركز الأساسي الذي تتجمع حوله التقييمات العملية للسلوك الديمقراطي الذي يمكن قياسه . الديمقراطية نظام سياسي مرتكز على احترام القانون ويتضمن حقوقاً (بما فيها الحقوق المدنية) حيث يكون الحكام مسؤولين أمام السكان الذين يستطيعون من خلال إجراءات سلمية ومقبولة أن يغيروا هؤلاء الحكام في فترات زمنية محددة . والديمقراطية تعني التحكم بالقوة من خلال الضوابط والتوازنات . لا يوجد إطار دستوري واحد يضمن هذه الشروط فالديمقراطيات الشرعية تستطيع أن تتخذ - وهي تتخذ فعلاً - أشكالاً عديدة . فعند تعريف وتقييم الإجراءات الديمقراطية والحكم الصالح ، لابد من تجنب قصر النظر الناتج عن التركيز على النموذج الأوروبي . والتحدي بالنسبة للاتحاد الأوروبي يبقى في السؤال : ما هي الطريقة المثلى للحكم على الإنجاز والممارسة الديمقراطية ؟ وعلى المستوى الأبسط فإن الجوانب التالية من الحقوق المدنية تعتبر بشكل عام شروطاً مسبقة للحقوق السياسية " حرية الاتصال والكلام والكتابة ، حرية الاجتماع وحرية المطالبة بواسطة طلب مكتوب ، حرية تشكيل الروابط والاتحادات وأن يشترك باحتجاج سلمي والحرية من الاعتقال الاستبدادي والعقوبات غير القانونية (اينجل Engel منقول في هانف ,Hanf ١٩٩٩ ، ص ٤) .

من الواضح أن هناك بعض الحالات المتطرفة حيث يكون سهلاً نسبياً الاتفاق على أنه حصل انتهاك خطير للسلوك الديمقراطي . فالانقلابات ، مثل ذلك الذي وقع في فيجي في منتصف عام ٢٠٠٠ ، مثلاً هي الأكثر سهولة في التعرف عليها . وكما تبين حالة انقلاب فيجي التي ستدرس فيما بعد في هذا الفصل ، فإن تحديد رد فعل مناسب ضمن إطار زمني مقبول يمكن إثبات صعوبة إنجازه . وخارج حالات الأزمات هذه ، تقدم الانتخابات المنتظمة للاتحاد الأوروبي المقياس العملي والأساسي الذي تقاس به الديمقراطية كما تقدم آلية يمكن من خلالها تطبيق الشرطية بنجاح . فالانتخابات الحرة والعادلة هي الفكرة المهيمنة للديمقراطيات . وأصبحت

ملاحظة الانتخابات بشكل متزايد المقياس المعترف به لتقييم جودة هذه الممارسة الديمقراطية . وهكذا فإن ملاحظة الانتخابات ومتابعتها - إذا كانت ذات قيمة- يجب أن تكون منظمة وشاملة وأن تستخدم معايير صارمة . فالموافقة الخاصة والمواقف الانطباعية ليست كافية . نتيجة لذلك ، فإن هناك حاجة لطريقة أكثر دقة لتأمين تقييم أكثر جوهرية لنوعية أو جودة الانتخابات(هانف Hanf ، ١٩٩٩ ، ص ٦) . وهذا سوف يركز على كل جانب من عملية الانتخابات منذ صياغة قانون الانتخابات حتى التخصيص النهائي للمقاعد .

وقبل إيجاد السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) ، لم يكن الاتحاد الأوروبي يتدخل رسمياً في مراقبة الانتخابات . وأصبح الاتحاد الأوروبي منذ أواخر ١٩٩٣ نشيطاً بشكل متزايد في مراقبة الانتخابات . في الواقع منذ خبرات الاتحاد الأوروبي الأولى في متابعة الانتخابات (في روسيا وجنوب أفريقيا ١٩٩٣- ١٩٩٤) أصبح الاتحاد الأوروبي على الأقل شريكاً مساوياً للأمم المتحدة في تأكيد طبيعة " حرية وعدالة " الانتخابات في بلدان العالم الثالث . هذا التغير كان استجابة لالتزامات المعاهدة بدعم تطور الديمقراطية على المستوى العالمي ، وجدول أعمالها غير المباشر في أن يصبح الاتحاد عنصراً دولياً رئيسياً ، كما كان نتيجة لطلبات بلدان العالم الثالث لهذا الدور من قبل الاتحاد الأوروبي لتأمين مصداقية دولية لعملياتها الانتخابية . والاتحاد الأوروبي مناسب بشكل جيد لهذا الدور . فالعضوية المتنوعة داخله تجعل من الصعب فرض نموذج وحيد من الديمقراطية كمعيار للتقييم . وتختلف أو تتنوع الممارسات داخل البلدان الخمس عشرة إلى حد كبير ، ولكنها كلها أشكال صحيحة للانتخابات الديمقراطية . بالطبع ، إن السلوك أثناء الانتخابات وهذا النوع من التقييم الكمي يشكل فقط جانباً واحداً من القضية الكبرى والتي هي الحكم الصالح . إن طبيعتها التجريبية تجعلها مؤشراً جيداً ونافعاً ولكنها ليست مقياساً كاملاً . في حالات الأزمة على أي حال ، تلعب مراقبة

الانتخابات دوراً حيوياً - كما تبين نماذج جنوب أفريقيا وزيمبابوي التي ستناقش لاحقاً في هذا الفصل .

الشرطية الاقتصادية :التحرير وإعادة الهيكلة والديون

أن السمة الأساسية لسياسة الاتحاد الأوروبي الحالية تجاه العالم النامي هي الالتزام المطلق غير القابل للنقاش بفلسفة تحرير التجارة . وبالاعتماد على الاعتقاد الراسخ لمعاهدة ماستريخت الذي يؤكد أن التنمية تعتمد بشكل أساسي وعميق على إعادة دمج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي ، فقد اتجه الاتحاد الأوروبي بشكل متزايد إلى التجارة الحرة باعتبارها خياره المفضل . وغالباً ما كانت المناقشات تمثل حماساً متعصباً بالقدر الذي تمثل العقلانية الاقتصادية . وسواء إذا كان الاتحاد الأوروبي يتصرف ضمن منظمة التجارة العالمية(WTO) أو ثنائياً مع أي دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أو مع العالم النامي في أسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية أو في شرق أوروبا أو في أي مكان أخر ، فإن الفلسفة يسيطر عليها دائماً التحرير الاقتصادي .

والمفاوضات المديدة والتي كانت غالباً مريرة بين الاتحاد الأوروبي وجنوب أفريقيا في نهاية التسعينيات توضح هذه العقيدة الجديدة بشكل جيد . وقبل عام ١٩٩٥ كانت علاقات أوروبا مع العالم النامي قد اشتملت على درجة ما من التنازلات التفضيلية من جانب الاتحاد الأوروبي . والأكثر تكريساً ورسمية بين هذه العلاقات ، كانت اتفاقية لومي التي - كما شاهدنا في الفصل الأول - أعطت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي حق الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي دون المعاملة بالمثل لعدد من السلع و المنتجات . وبشكل عام ، كان نهج لومي المثال الذي يحتذى في سلوك الاتحاد الأوروبي تجاه بقية بلدان العالم النامي . وبعد تحولها إلى الديمقراطية الكاملة وانتخاب الرئيس مانديلا في عام ١٩٩٥ ، فتحت جنوب أفريقيا حواراً مع الاتحاد الأوروبي متوقعة أن العضوية في اتفاقية لومي - أو على الأقل

إجراء مماثل - سوف يكون الأساس للعلاقة الجديدة . والذي حدث في الواقع هو أن الاتحاد الأوروبي أصر وبشكل فعال أن تكون العلاقة الاقتصادية مرتكزة إلى منطقة تجارة حرة (FTA) . لم يسبق قط أن سعى الاتحاد الأوروبي لجعل ذلك أساساً لعلاقاته مع أي بلد نام . وبعد بعض التنازلات الثانوية ، وقعت اتفاقية في عام ١٩٩٩ ألزمت الجانبين بتأسيس منطقة تجارة حرة ، ولو كان ذلك خلال فترة زمنية غير متناسقة تمتد لأكثر من ١٢ عاماً بالنسبة لجنوب أفريقيا . والتجارة الحرة على أي حال ، ليست فكرة مطلقة من وجهة نظر الاتحاد الأوروبي . وبالتحديد سعى الاتحاد الأوروبي (وبنجاح) إلى استثناء الغالبية العظمى من السلع الزراعية من الاتفاقية . وكانت السياسات الداخلية ذات العلاقة بالسياسة الزراعية المشتركة (CAP) ذات أهمية أكبرَ من النقاشات حول التنمية الاقتصادية التي أجريت بشكل عميق مع بريتوريا . وهكذا فإن تحرير التجارة ليست شراكة متساوية ، فمثال جنوب أفريقيا كان من عدة جوانب اختباراً للتطبيق العام التالي لهذه الفلسفة الاقتصادية من قبل الاتحاد الأوروبي وبالتالي فقد أصبح أمراً محتماً لايمكن تجنبه أن مناطق التجارة الحرة أصبحت النقطة المركزية لمناقشات ما بعد اتفاقية لومي الرابعة في الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠ ، وأصبحت ميزة خاصة لاتفاقية الشراكة في كوتونو .

لقد كان برنامج التجارة الحرة - جزئياً - فكرة متسقة طوال تاريخ الاتحاد الأوروبي . والتجديد هو تطبيقها على هذا العدد الكبير من الاقتصادات المتباينة . وكانت مناطق التجارة الحرة (FTAs) أيضاً ترى على أنها متفقة مع دعم الاتحاد الأوروبي الإيديولوجي الطويل الأمد للتكامل والاندماج الإقليمي . وبمعنى ما ، فإن الاتفاقية مع جنوب أفريقيا كانت فريدة لأن منطقة التجارة الحرة كانت ثنائية الأطراف . وكان هدف الاتحاد الأوروبي بالأحرى أن يدعم ويشجع التجمعات الإقليمية - بلدان جزر المحيط الهادي مثلا وشرق أفريقيا وهكذا ، والتي كان الاتحاد الأوروبي سيقيم معها رسمياً مناطق تجارة حرة متعددة الأطراف . مثل هذا

الهدف مدفوع داخلياً لأن الدافع وراء الاتحاد الأوروبي نفسه هو الاعتقاد بأن التكامل الإقليمي هو الصيغة المثلى للتنظيم الاقتصادي والسياسي، كليهما. وبالتالي فإن تشجيع ودعم التكامل الإقليمي خارج الاتحاد الأوروبي أمر من المستحيل على الاتحاد أن يعارضه .

ويدعم هذا الالتزام الإيديولوجي المناقشات الأكثر عملية حول التجارة. وباعتبار الاتحاد الأوروبي أكبر كتلة تجارية (يمثل حوالي ٣٨٪ من صادرات العالم) فإن في مصلحة الاتحاد المباشرة أن يدعم دور منظمة التجارة العالمية (WTO) في تنظيم الاقتصاد العالمي . وتعكس منظمة التجارة العالمية كما تذلل في نفس الوقت برنامج الاتحاد الأوروبي الاجتماعي والاقتصادي الأوسع باعتبارها نظاماً تجارياً مفتوحاً ومتعدد الأطراف ومرتكزاً على قواعد مثل الالتزام بالوصول إلى الأسواق وتعزيز ذلك بنظام لتسوية النزاعات وجدول أعمال مستقبلي لتحرير التجارة . وفي مثل هذا الواقع ، فإن لدى الاتحاد الأوروبي الكثير ليكسبه من التحرير العام للتجارة أكثر مما سوف يخسر بسبب فتح أسواقه للعالم النامي . بالطبع ، يستطيع الاتحاد الأوروبي أيضاً أن يناقش بأنه على المدى الطويل ، سوف يكون من مصلحة البلدان النامية أن تتبنى تحرير التجارة . إنها مسألة تفضيل شخصي أن تقرر إلى أي مدى يعتبر إصرار الاتحاد الأوروبي على مناطق التجارة الحرة أمراً هدفه الإيثار والغيرية . ولا يمكن أن يكون هناك ريب في أن التأثير المشترك لوجهات النظر الأمريكية والأوروبية اتحدت لإملاء وفرض الأهداف الأساسية لمنظمة التجارة العالمية . إن إيجاد قواعد عالمية تطالب بالمعاملة المتساوية (المرتكزة إلى مبدأ " الأمة الأكثر رعاية " MFN) للحالات المتشابهة في العلاقات التجارية ، استخدمت هذه القواعد بشكل فعال من قبل الاتحاد الأوروبي للقول بأن جوانب من الإجراءات التفضيلية السابقة مع بلدان العالم النامي ، لم يعد استمرارها ممكناً . حتى أن الاتحاد الأوروبي كان يرغب في الإبقاء على تدابير عدم

المعاملة بالمثل . وقواعد منظمة التجارة العالمية قللت من المناطق التي يمكن ممارسة ذلك فيها بطريقة شرعية . (المادة ٢٤ من قواعد منظمة التجارة العالمية تمنع الاتفاقيات التجارية الإقليمية التي لا تكون الشروط فيها متبادلة . ونجحت اتفاقية لومي الرابعة في الحصول على تنازل من منظمة التجارة العالمية في عدم الالتزام بمبدأ " الأمة الأكثر رعاية " (MFN) بالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) وكان تجديدها بعد شباط(فبراير) لعام ٢٠٠٠ موضع جدل . والخيارات كانت بين ضغط الاتحاد الأوروبي من أجل تنازل آخر (والذي كان صعباً ضمانه) أو القبول بأن يمتد مبدأ " الأمة الأكثر رعاية " ليشمل كل البلدان النامية (وليس فقط بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي)، أو السعي لإعادة صياغة قواعد منظمة التجارة العالمية من أجل الحصول على الإذن بقيام السياق الخاص للاتحاد الأوروبي حول الشمال والجنوب ، أو تبني مناطق تجارة حرة كأساس نموذجي للتجارة بكل أشكالها . وبالنسبة للبعض ، من المشكوك فيه أن يقوم الاتحاد الأوروبي باستخدام قواعد منظمة التجارة العالمية (WTO)كعذرٍ لإدخال تدابير للتجارة الحرة عندما تكون مناطق التجارة الحرة (FTAs)وبشكل واضح خيارها الاقتصادي المفضل بالنسبة للعالم المتطور و العالم النامي .

لقد أصبح منهج الاتحاد الأوروبي تجاه الاقتصادات الدولية منسجماً وإلى درجة كبيرة مع التيار الرئيسي لسياسات مؤسسات بريتون ودز . في الحقيقة ، كان جعل سياسة الاتحاد الأوروبي منسجمة مع سياسات صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي جانباً إضافياً للتنسيق . ومنذ عام ١٩٩٦ ، تبنت المفوضية مع البنك الدولي سلسلة من الإجراءات نحو توجه مشترك من أجل برامج إعادة الهيكلة (فان رايزن van Reisen، ١٩٩٩ ، ص٧٠) . وفي حين بقيت الإدارة الذاتية لأوروبا واضحة للعيان ، فقد برز إجماع ضمني متزايد بين هذه المؤسسات حول مسائل التنمية الاقتصادية ذات الحجم الكبير . وعلى الرغم من كون الاتحاد

الأوروبي المساهم الرئيسي في تقديم المساعدات (يقدم أكثر من نصف مساعدات التنمية الرسمية (ODA) مثلاً) فإنه لم يحل محل نفوذ الولايات المتحدة الأمريكية في هذه المحافل . وأحد التفسيرات لفشل الاتحاد الأوروبي في الوصول إلى موقع أفضل في المنظمات الدولية هذه هو تفسير مؤسسي محض . وتم إضعاف دور الاتحاد الأوروبي في صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي والأمم المتحدة لأن العضوية في هذه المؤسسات هي من خلال الدول الأعضاء وبشكل ثنائي : فالاتحاد الأوروبي والحالة هذه لا يملك مقعداً وبالتالي فإن أوروبا غير قادرة على أن تبرز صوتها الخاص . ومن الواضح أن المحاولات الأخيرة لتأمين التماسك والتنسيق بين سياسات المستوى الوطني وسياسات الاتحاد الأوروبي قد توصلت بعض الشيء إلى تلطيف أو تعديل هذا ؛ ومع ذلك ، وفيما يخص التأثير على جدول أعمال مؤسسات بريتون ودز ، فإن أوروبا ما تزال دون وزنها الحقيقي بكثير . بالطبع ، إن سياسة التنمية ليست الوحيدة أو الفريدة في هذا المجال وهذا النموذج واضح وبشكل عام حيثما يتم تقاسم مناطق السياسة بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء .

وكان إدخال برامج إعادة الهيكلة كصيغة من صيغ الشرطية أول ما ظهر خلال المفاوضات من أجل اتفاقية لومي الرابعة . وتم تحديد الأموال ووضعت جاهزة للتوزيع فقط حيث يتم التعهد بإنجاز بعض السياسات الاقتصادية الكبيرة من قبل الدولة المستقبلة . وفي الحقيقة ، أصبح الاتحاد الأوروبي يتحول بشكل متردد إلى هذه الاستقامة الاقتصادية وجاء الدافع لتبني هذا التوجه من المجتمع الدولي الأوسع . ومنذ السبعينيات وما بعد كان الإنجاز البائس للدول النامية ـ وبشكل خاص تلك التي في أفريقيا – يتزايد إذا ما فسر بمصطلحات الكوابح الداخلية التي تثقل كاهل اقتصادياتها . فالجمع بين أسعار الصرف العالية جداً ، والتعرفات العالية ومعدلات الضرائب كل هذا بالإضافة إلى أسعار المنتج التي تتحكم بها

الدولة ، اعتبرت مسؤولة جزئياً عن الطبيعة غير التنافسية لكثير من اقتصادات البلدان النامية . هذا المنطق يرافقه انهيار الأسعار العالمية بالنسبة لكثير من السلع الأولية ، أدى إلى ما كان في ذلك الوقت نتيجة للسياسة لا تقاوم . ولابد من تغيير البنية المحلية لحوافز الإنتاج والعامل الدولي الذي اختير من أجل هذه العملية أصبح يعرف باسم برامج إعادة الهيكلة (SAPs) .

لم يتبن الاتحاد الأوروبي برامج إعادة الهيكلة بحماس ، والنتائج السلبية جعلت شعبيتها تميل نحو الغروب وإلى درجة كبيرة في نهاية التسعينيات . ومع ذلك ، فقد أصبحت جوانب رسمية للشرطية لمدة عقد من السنين وفقاً لاتفاقية لومي الرابعة . وسعى الاتحاد الأوروبي من خلال الدول الأعضاء إلى التأثير على تصميم وشكل برامج إعادة الهيكلة من قبل صندوق النقد الدولي (IMF) لتقديم أولويات الاتحاد الأوروبي بشكل مباشر أكبر وبذلك يواجه - إلى حد ما - سيطرة واشنطن المسبقة التي تحدد جدول أعمال بريتون ودز . وأشار فرض برامج إعادة الهيكلة أيضاً إلى التوازن المتغير في المفهوم الأصلي للشراكة التي حددت علاقات أوروبا مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وقبل اتفاقية لومي الرابعة وافقت أوروبا على حق البلدان النامية الديمقراطي والسيادي في تحديد أولوياتها فيما يخص المساعدة . ولكن التراجع المتسارع في الاقتصادات المعتمدة على المنتجات الأولية خلال العقود السابقة قلل بشكل فعال من قبول هذا المبدأ وأضعف قدرة هذه البلدان على المساومة . وكما يقول غريلي : لقد كان الاتحاد الأوروبي " فعلياً يحاول تأكيد السيطرة على بيئة السياسة التي تحكم استعمال مصادر العون كشرط لإنفاق جزء من مساعداتها الاقتصادية " (غريلي ، ١٩٩٣ ، ص ٣٨) .

وكان تراكم المديونية إحدى النتائج الأكثر كارثية للأزمات الاقتصادية التي وقعت بعد عام ١٩٧٠ ، والتي واجهتها البلدان النامية . فاجتماع سوء الإدارة مع تراجع العائدات المالية مع التخفيض الفعال لقيمة العملات النقدية المحلية نتيجة

لتحرير أسعار الصرف التي تتطلبها برامج إعادة الهيكلة ، كل هذه العوامل جعلت معظم البلدان النامية غير قادرة على خدمة متطلبات الاقتراض . وكان التأثير أسوأ ما يكون على أفريقيا . وبحلول العام ٢٠٠٠ ، وصلت ديون أفريقيا المتراكمة إلى ٣٧٥ مليار دولار أمريكي أي ما يعادل ثلاثة أرباع الناتج المحلي العام للقارة وأربعة أمثال قيمة صادراتها السنوية (الايكونوميست ، ٢٠٠٠ ، ص ٥٠) . وكان تعامل أوروبا مع هذه المسألة متأخراً ومتردداً . وكانت الاستجابة الأولية أن الدين ، بحد ذاته ، لم يكن مشكلة على مستوى الاتحاد الأوروبي . والبلدان النامية كانت مدينة بشكل نموذجي للمنظمات الدولية المختلفة أو كان عليها التزامات مالية للدول الأعضاء بشكل فردي . ويمثل الاتحاد الأوروبي أقل من ٥٪ من مديونية البلدان النامية العالمية . وفي الحقيقة ، كانت الميزة العامة لمساعدات الاتحاد الأوروبي المالية لبلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي أنها كانت على شكل هبات وليست قروضاً . وبالتالي يرى البعض ، وفي وقت مبكر يعود إلى عام ١٩٨٨ ، أن الاتحاد الأوروبي ليس الآلية المناسبة لتنسيق تخفيف الديون . وأعطيت المسؤولية الأولية للتعامل مع هذه المسألة إما للدول السبعة الكبار (G7) أو إلى ما يسمى نادي باريس . واقترح غريلي Grilli أن هذا كان موحياً بشكل خاص . وهذا يشير إلى أن أي تنازلات فيما يخص الدين يجب أن تتم فردياً ويجب ألا تكون خاضعة لعملية المفاوضات العادية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، وببساطة فإن " شكل ومضمون مبادرة الدين الأوروبية ما كان بإمكانها أن تكون أبعد من نموذج لومي " (غريلي ، ١٩٩٣ ، ص ٣٩) .

ويوضح النموذج خلال عقدين درجة ومقدار التحدي المالي . ووفقاً لمجموعة ضغط هامة من المملكة المتحدة ، اليوبيل ٢٠٠٠ ، فإن ديون البلدان الأشد فقراً (التي تسمى البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية HIPCsوعددها ٤١ بلداً) قد ارتفعت بمعدل سنوي قدره ٤ ,٧٪ منذ عام ١٩٨٠ ، بينما سجلت اقتصاديات هذه

البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية نمواً سنوياً قدره ١,١ ٪خلال نفس الفترة . لقد كان مجموع ديون البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية في عام ١٩٨٠ ٥٨ مليار دولار أمريكي ، ولكنه ارتفع في عام ١٩٩٧ إلى مجموع قدره ١٩٩ مليار دولار أمريكي . وكان مأزق بلدين (مدغشقر وساوتومي وبرنسيب)ـ وكلاهما عضو في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP)ـ حاداً بشكل خاص . وذهب أكثر من ٦٠٪ من عائداتهما إلى خدمة الدين وحدها . وكرد فعل على هذه الحالة المتدهورة ، أعيد طرح موضوع تخفيف الدين في جدول أعمال الاتحاد الأوروبي وبمبادرة من الدنمرك عام ١٩٩٥ (فان رايزن ، ١٩٩٩ ، ص١٢٢) وتطورت مبادرات هذه السياسة في العام التالي . ومع ذلك ، فإن المبادرات الرئيسية من قبل الدول الأعضاء كانت ، وبشكل مسيطر مسبقاً ، ثنائية الأطراف وخارج إطار الاتحاد الأوروبي . وفي المثال المعاصر والأكثر أهمية ـ مبادرة الدول الفقيرة ذات المديونية العالية التي طرحت في نهاية التسعينيات ـ كان إسهام ودور الاتحاد الأوروبي متخفياً أو متنكراً خلف عدد من الدول الأعضاء التي تصرفت بشكل ثنائي (بشكل أساسي المملكة المتحدة وألمانيا وتدعمها إيطاليا وفرنسا) .
وكما أنها تشكل الدول الأربعة الأكثر أهمية في الاتحاد الأوروبي فإنها أيضاً تشارك في المسؤولية من خلال مجموعة السبعة الكبار (G7) ومن خلال العضوية في مجالس إدارة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي . ومع ذلك فإن أهمية الارتباط بالاتحاد الأوروبي واضحة للعيان . خمسة وثلاثون بلداً من البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية (HIPCs) والتي يبلغ عددها ٤١ بلداً ، هم أعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) بموجب اتفاقية لومي الرابعة ، والاتحاد الأوروبي هو أكبر جهة مانحة للمساعدات في العالم . وحصيلة الدول الفقيرة ذات المديونية العالية سوف تحدد بشكل رئيسي من قبل الاتحاد الأوروبي الذي يتصرف من خلال أطراف عديدة أو من خلال أسلوب ثنائي بواسطة الدول الأعضاء فيه .

ووجدت مبادرة الدول الفقيرة ذات المديونية العالية طريقها إلى جدول أعمال صندوق النقد الدولي وجدول أعمال البنك الدولي في نهاية عام ١٩٩٦ ، وفي عام ١٩٩٨ أصدر مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي قراراً رسمياً يعلن فيه مساهمة الاتحاد الأوروبي في الخطة . ووضعت اعتمادات بقيمة ٤٠ مليون يورو جانباً مع الأموال القادمة من الفوائد المتراكمة الناشئة عن عدم إنفاق أموال صندوق التنمية الأوروبي . وهذه حالة جعلت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي تنظر إلى صندوق التنمية الأوروبي (EDF) على أنه غير كريم (قرار المجلس ، ١٩٩٨) . وعلى عكس هذا التوجه الجماعي ، شهد عام ١٩٩٩ ألمانيا والمملكة المتحدة تقودان مبادرات ثنائية جديدة حول الدين ، وتبعتهما إيطاليا في عام ٢٠٠٠ . هل كان هذا نشاطاً بسبب الألفية الجديدة أم كان انعكاسا للتحول إلى القيادة الديمقراطية الاشتراكية في أوروبا في نهاية القرن العشرين ؟ ويبقى الجواب حكماً شخصياً . ووصفت إحدى مجموعات الضغط (وهي الشبكة الأوروبية حول الدين والتنمية Eurodad) العملية الجديدة على أنها " مسابقة الدائنين لنيل لقب بطل العالم في تخفيف الدين" . وسجلت حكومة بلير أنها ألزمت المملكة المتحدة بهدف الأمم المتحدة بتخفيض عدد الناس الذين يعيشون في فقر مطلق إلى نصف عددهم بحلول عام ٢٠١٥ . وكان عام ٢٠٠٠ الهدف البريطاني لبدء برنامج منتظم لتخفيض الدين لكل البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية ، وباعتمادات ترد من البيع المقترح لاحتياطي الذهب لدى صندوق النقد الدولي . وأكملت حكومة شرويدر الألمانية هذا بأن اقترحت أن برامج إعادة الهيكلة يجب أن تختصر من ست سنوات إلى ثلاث (ولكنها ما تزال تلعب دوراً مركزياً في شرط الدين) وأنه في الحالات الاستثنائية يمكن إلغاء المساعدة من أجل الدين بشكل كامل . هذه الأفكار صاغت " مبادرة كولون " الأخيرة في عام ١٩٩٩ والتي وافق فيها السبعة الكبار أن يقدموا تخفيفاً أحسن للدين لعدد من الدول الفقيرة ذات المديونية العالية (وأظهرت المحاولة المماثلة في عام ١٩٩٦ أنها مخيبة للآمال) . وبموجب المبادرة الجديدة ،

أصبحت حوالي ثلاث وثلاثون دولة (مجموع سكانها ٤٣٠ مليون نسمة) مؤهلة لتخفيف الدين وتضع التقديرات المبلغ حوالي ٧٠ مليار دولار أمريكي ، مخفضة مديونية الدول الفقيرة ذات المديونية العالية بأكثر من ٥٠٪ (الايكونوميست ، ٢٦ حزيران (يونيو)، ١٩٩٩ b ، ص٢٣) . وتشير التقديرات إلى أن ١٥٪ من نفقات الدول الفقيرة ذات المديونية العالية مكرسة لخدمة الدين ، والاتحاد الأوروبي كدائن، له مبلغ إجمالي يصل إلى ١٤٦٠ مليون يورو (فان رايزن، ١٩٩٩، ص ١٩٨، ١٢٢) . والحالة بالنسبة لأفريقيا أكثر تطرفاً : فحوالي ٤٠٪ من العائدات الأفريقية العامة يخصص لتخفيف الدين . وفي تموز (يوليو)٢٠٠٠ ، خصصت المفوضية أكثر من مليار يورو لصندوق مبادرة الدول الفقيرة ذات المديونية العالية ، وبذلك جعلت الاتحاد الأوروبي المساهم الأكبر الوحيد (IP-2000a) .

ومهما كانت الأرقام الفعلية النهائية ، فإن الملاحظة التي قدمها المدافعون عن تخفيف الدين هي أن إلغاء ديون الاتحاد الأوروبي المحددة يتطلب مبلغاً معتدلاً (متواضع) نسبياً وهو مبلغ يمكن تأمينه من داخل ميزانية الاتحاد الأوروبي القائمة . وتخفيف الدين لا يأتي دون شروط : فعلى البلدان المستقبلة للمساعدات أن تظهر التزاماً بالإدارة الاقتصادية الحكيمة (وهذا يعني الاستمرار في التوافق مع أو الالتزام بشروط صندوق النقد الدولي المسماة "وسيلة دعم إعادة الهيكلة " (ESAF) إذا تم إدخالها ، يجب الالتزام أيضاً باستراتيجية تخفيف الفقر) . وحوالي ثلاثة أرباع البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية (HIPCs) تفشل في فعل ذلك . ويرى النقاد الأكثر حدة أن مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية إشارة غير كافية وأن على الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء أن تلغي كل الديون . والاتحاد الأوروبي كان منقسماً من حيث مؤسساته . في البداية تم طرح هذا الخيار من قبل المديرية العامة للتنمية (DG VIII) ولكن المديرية العامة للشؤون الاقتصادية والمالية (DG II) نجحت في معارضته مع بنك الاستثمار الأوروبي . وأكثر من ذلك فقد اقترحت مجموعات الضغط - ومن بينها اليوبيل ٢٠٠٠ - قائمة من ٥٢ دولة وليس

من ٤١ دولة تحدد الدول التي يجب أن تشملها مبادرة تخفيف الدين . وهناك نقد لمبادرة الدول الفقيرة ذات المديونية العالية حتى من بين الذين قبلوا بها باعتبارها الخيار العملي الوحيد ، ويشير النقد إلى كون تطبيقها محدوداً . والشرطية المرتبطة بمبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية تدور حول تقييم إمكانية دعم خدمة هذه الديون . ويؤكد صندوق النقد الدولي على إجراءات اقتصادية كبيرة (مثل دور الصادرات في خدمة الدين) في قراره الذي يحدد الدول المؤهلة لبرنامج تخفيف ديون الدول الفقيرة ذات المديونية العالية . ولم يأخذ صندوق النقد الدولي بالاعتبار المعايير المرتكزة على مسائل التنمية البشرية وجداولها ، ولذلك فإن التأثير الفوري لمبادرة تخفيف ديون الدول الفقيرة ذات المديونية العالية كان بطيئاً لدرجة كبيرة : فبحلول العام ٢٠٠٠ ، استفادت أربعة بلدان فقط من مبادرة تخفيف الدين . ويخدم مثال تخفيف الدين أيضاً لتأكيد (ولو بشكل سلبي) تحدي التكاملية المستمر للاتحاد الأوروبي . وكما بينا أعلاه وفي هذه المنطقة الهامة لسياسة التنمية ، فإن الاتحاد الأوروبي يقع تحت رحمة الدول الأعضاء ومجموعات الضغط المحلية فيها ذات الصلة . إنها تقريباً مهمة مستحيلة أن نتوقع من المفوضية أن تكون قادرة على التنسيق بين المقترحات البريطانية و الألمانية والفرنسية والإيطالية والاسكندنافية حول السياسة تجاه البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية ، دون الحديث عن جعل هذه السياسات متكاملة مع موقف الاتحاد الأوروبي . ويبدو الاتحاد الأوروبي غير قادر على تجنب مصيدة جعل أهداف السياسة رسمية تلك الأهداف التي تقود إلى توقعات عالية قبل أن تزود المفوضية بالسلطة والمجال الضروريين لتنفيذ مثل هذه السياسات . وبينما تستطيع تعقيدات صنع السياسة على مستوى الاتحاد الأوروبي أن تقدم توضيحاً نظرياً لهذا ، فإن التنافر والاختلاف لا يصنع شيئاً لدعم صورة الاتحاد الأوروبي كممثل وحيد وفعال على المستوى الدولي . لقد أثبت العمل الثنائي أنه يمكن الرجوع إليه وأنه يبقى جانباً مركزياً من برنامج الاتحاد الأوروبي متعدد الأطراف في مجال التنمية .

تطبيق الشرطية

على الرغم من سيطرة التوجه الثنائي تجاه تخفيف الدين ، كما بينت الأقسام السابقة ، فقد جمع الاتحاد الأوروبي سلسلة من الشروط الاقتصادية والسياسية لتأطير علاقاته مع العالم النامي . وتطبق هذه الشروط بشكل عام وتمثل وجهة النظر متعددة الأطراف المرتكزة إلى إجماع الدول الخمس عشرة . ولكن إلى أي مدى كان تطبيق الشرطية السياسية بشكل خاص فعالاً ومتناسقاً ؟

لقد أدى عزل العناصر المختلفة داخل الشرطية السياسية - حقوق الإنسان والحكم الصالح وما إلى ذلك - إلى تقديم تحد عملي تجريبي للاتحاد الأوروبي : وببساطة كيف يستطيع المرء قياس الانتهاكات ؟ وهل هناك درجات للالتزام ؟ هل كل العناصر ذات أهمية متساوية أم أن البعض أقل أهمية ؟ وحيثما كان ممكناً ، فإن الاتحاد الأوروبي يستخدم نهج الجزرة وليس العصا . والتأكيد هو على الاعتراف و التشجيع ومكافأة الدول التي تحافظ على أو تتجه نحو المستويات المقبولة للحكم ، وتفضيل الامتناع عن العقوبات باعتبارها المرجع الأخير . وكما أشار تعليق حديث ، فإن الاتحاد الأوروبي لا يقدم أي معلومات تجعل هذا المطلب أساسياً وجوهرياً ، ولذلك فإن النتائج يمكن فقط أن تكون انطباعية (سميث ، ١٩٩٨ ، ص ٢٦٦) . وبسبب الضوابط المالية التي تعمل بموجبها سياسة التنمية ، فإنه من المستحيل تقريباً مكافأة الدول بسبب سلوكها الجيد لأن مثل هذه الموارد ملتزمة مسبقاً في مكان آخر . وحيث لا يمكن زيادة الاعتمادات المخصصة في الميزانية فإن الحل الوحيد هو أن تأخذ أموالاً من مناطق أخرى قائمة ، وهذا بحد ذاته من الصعب إنجازه من وجهة نظر سياسية . وورد مثال لهذه الأحجية في منتصف عام ٢٠٠٠ عندما سعى البرلمان الأوروبي إلى زيادة المساعدات المخصصة لجنوب أفريقيا بموجب اتفاقية منطقة التجارة الحرة (FTA) . ولأن الزيادة في ميزانية التنمية الإجمالية كانت أمراً غير مقبول ، فقد اقترح المجلس إعادة توزيع الأموال التي سبق أن خصصت لميزانية مساعدات الغذاء الطارئة لإنجاز هذا .

أما حالات العقوبات فإن تحديدها أكثر سهولة طبعاً (على الرغم من أن المرء يجب أن يكون واعياً للتمييز بين تلك العقوبات التي تتفق مع المبدأ وتلك التي شُرِعَت في الحقيقة . والفترة الزمنية بين هذين الحادثين يمكن أن تكون غالباً ذات أهمية) . ويقدم الجدول ٤-١ معلومات طوال فترة التسعينيات حيث نتجت انتهاكات للديمقراطية أو لحقوق الإنسان وأدت إلى تعليق العلاقات التجارية أو المساعدات . وتتضح فوراً أربعة ملامح . الأول : مع استثناءات قليلة ، فإن كل البلدان التي قامت بالانتهاكات هي أعضاء في اتفاقية لومي . والشروط الصريحة التي أدخلت في اتفاقية لومي توضح هذا النموذج جزئياً . ثانياً : حوالي نصف الحالات حدثت قبل أن يبدأ مفعول معاهدة الوحدة الأوروبية (EUT) (أصبحت سارية المفعول بتاريخ ١ تشرين الثاني (نوفمبر) عام ١٩٩٣) . وهذا يشير إلى أن التغير الحقيقي في التوجه سبق مناقشات ماستريخت ، ومع أن الإطار القانوني يضيف وزناً ، إلا أن الشرط المسبق الضروري للعمل يتمثل في الإرادة السياسية الجماعية . والملمح الثالث هو عدم الأهمية النسبية للدول التي قامت بالانتهاكات بالنسبة للاتحاد الأوروبي من وجهة نظر اقتصادية ، بالإضافة إلى الحذف الملحوظ من قائمة الدول الأخرى الهامشية . والملمح الرابع هو غياب حالات الانتهاك في آسيا .

الجدول ٤-١: عقوبات الاتحاد الأوروبي لانتهاكات الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون أو الحكم الصالح للفترة ١٩٩٠-١٩٩٨ .

		سبب عقوبة الاتحاد الأوروبي		
	السنة	حقوق الإنسان	سيادة القانون	الديمقراطية
رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP)				
السودان	١٩٩٠	X		X
هاييتي	١٩٩١		X	X
كينيا	١٩٩١			X
زائير	١٩٩٢			X
توغو	١٩٩٢			X
ملاوي	١٩٩٢			
غينيا الاستوائية	١٩٩٢	X	X	
نيجيريا	١٩٩٣	X		X
غامبيا	١٩٩٣		X	X
كومورس	١٩٩٥		X	X
النيجر	١٩٩٦		X	X
بوروندي	١٩٩٦		X	X
سيراليون	١٩٩٧		X	X
دول نامية أخرى				
غواتيمالا	١٩٩٣		X	X
اقتصادات إنتقالية				
بيلوروسيا	١٩٩٧	X		X
آسيا		–		–

المصدر (سميث ، ١٩٩٨ ، ص ٢٧٦ ونشرة الاتحاد الأوروبي ١٩٩٨-٢٠٠٠ ، ومجلة الشؤون الخارجية الأوروبية ١٩٩٧-٢٠٠٠)

والاتفاقيات مع البلدان النامية ، بالإضافة إلى فرض العقوبات - وإلغائها - يتطلب إجماعاً في المجلس . وتدخل البرلمان لا يمتد ليشمل بنود تعليق العلاقات التجارية أو المساعدات ، ويمكن أن يتم تجاهله فنياً أن لم يكن سياسياً . وإذا كانت هناك نية للقيام بعمل ما من خلال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) فإن هذا يتطلب عندئذ آليات إضافية من أجل إما العمل المشترك أو الموقف المشترك . ونتيجة لذلك ، فإن هناك فرصة عظيمة واسعة لاستخدام المناقشات الإجرائية وتسمح بتفضيلات ثنائية لمنع ظهور فعل الاتحاد الأوروبي . وبالإضافة إلى حالات العقوبات ، فإن الاتحاد الأوروبي نشيط في أساليب أخرى أقل شدة - مثل إصدار ملاحظات نقدية أو بيانات مشتركة في الأمم المتحدة وأماكن أخرى أو من خلال الحوارات السياسية الرسمية . وبشكل متزايد ، تم سحب سفراء الاتحاد الأوروبي من بلدان العالم الثالث واستخدم هذا الإجراء للتعبير عن القلق . وواضح أن الممارسة السلبية للعقوبات المستندة إلى شروط سياسية تتعرض لكل أنواع الكبح ، وسلوك الاتحاد الأوروبي في الماضي لم يكن بمعنى من المعاني موحدا أو متماثلا . وأهمية البلد الذي يقوم بتجاوز الشروط يكون لها تأثيرها ، كما أن هناك تأثيرا للعلاقات الاستعمارية السابقة مع أي من الدول الأعضاء . ونجت الصين من عمل عقابي خلال التسعينيات مع عدد من البلدان الآسيوية الأخرى حيث كانت ممارسات العمل و حقوق الإنسان عرضة للشكوك . كما تعتبر طبيعة الشراكة الاقتصادية أيضاً أحد العوامل . إنه لأمر بسيط نسبيا أن تفرض حظرا تجارياً على بلد لا توجد معه مبادلات تجارية واقتصادية كبيرة وهامة ؛ ولكن عندما تكون الأعمال الأوروبية في خطر فان التكاليف السياسية أعلى بدرجة كبيرة . وغالبا ما تكون الخبرات الماضية للعقوبات غير الفعالة (مثل التي طبقت على جنوب أفريقيا

في عام ١٩٨٥ - ١٩٨٦ أو على يوغسلافيا منذ عام ١٩٩١) كافية لردع الاتحاد الأوروبي عن اتخاذ إجراءات عقابية . وتوصل كثير من النقاد إلى أن الاتحاد الأوروبي ، وببساطة ، يستخدم في تطبيقه للشرطية السياسية معايير مزدوجة . وحتى أولئك الذين يتعاطفون مع الكوابح المؤسسية والإجرائية والسياسية التي يعمل داخلها الاتحاد الأوروبي ، فإنهم يرون أنه من الممكن إيجاد منحى أو توجه أكثر انتظاما وتماسكا (سميث Smith، ١٩٩٨ ، ص٢٧٣) . لقد نجح التنافر والاختلاف بين العرض الرسمي لأهداف سياسة الاتحاد الأوروبي فيما يخص حقوق الإنسان والديمقراطية و بين الممارسة الفعلية - هذا التنافر نجح أساساً في توسيع " الفجوة بين التوقعات والإمكانات " . و أصبحت هذه الفجوة مدركة وواضحة جماهيريا ، كما أنها قللت من مصداقية ادعاء الاتحاد الأوروبي بأنه عنصر دوليّ هام في هذا المجال .

وكما لاحظنا سابقا ، فان إحدى مناطق النمو في علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية كانت في متابعة ومراقبة الانتخابات . وخلال فترة زمنية قصيرة نسبياً أصبح الاتحاد الأوروبي عنصراً معترفا به في هذا المجال إذا ما قورن مع الأمم المتحدة، وربما يحظى بالاحترام أكثر من المنظمات الإقليمية الأخرى مثل الكومنولث . وكان أحد أبكر أدوار الاتحاد الأوروبي في مراقبة الانتخابات في عام ١٩٩٤ ، في الانتخابات الديمقراطية وغير العنصرية الأولى في جنوب أفريقيا (هولند ، ١٩٩٤) . لقد كان الإجراء إختبارياً من جوانب عديدة ، ولكن الخبرة المكتسبة ساعدت في تنقية وتحسين الدور الذي قام به الاتحاد الأوروبي في الانتخابات التالية . ويمكن إيجاز الدروس المستخلصة من حالة جنوب أفريقيا كما يلي : أولاً : يتطلب التقسيم المألوف بين المفوضية ومسؤوليات الدول الأعضاء (والتمويل) تنسيقاً أفضل : لقد كانت الممارسة تحت رعاية الاتحاد الأوروبي ولكنها كان لها نكهة ثنائية الأطراف واضحة . ثانياً : يجب أن يتم اختيار الأشخاص ذوي

العلاقة بتنسيق مركزي لتأمين المستويات المقارنة من حيث الخبرة والمعرفة . إن الوضع غير الناضج لحضور لجنة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) الخاصة بالاتحاد الأوروبي يعني أن الاتحاد الأوروبي ، بحد ذاته لا يملك سلكا خاصا به من المراقبين يلجأ إليه ، لكنه يجب أن يعتمد وبشكل كبير على إسهامات الدول الأعضاء . ثالثاً : يجب أن يكون زمن المراقبة طويلا ويغطي فترة الحملة الانتخابية ودور وسائل الإعلام وألا يقتصر على أيام قليلة قبل الانتخابات . لذلك فان المراقبة الجيدة مكلفة من حيث الوقت والمال والأشخاص . رابعاً : و على الرغم من أن جوانب " الحرية و النزاهة " لأي انتخابات يجب أن تكون مكرسة ومقررة ، فان المستويات الأوروبية التي تتبناها إدارة الانتخابات يجب ألا تطبق بصرامة زائدة عن الحد . هناك فارق كبير بين ممارسة الانتخابات من جهة بأدوات انتخابية دقيقة وبطريقة إلكترونية وخبرات انتخابية ، ومن جهة أخرى قد لا يكون لدى الناخبين أي خبرة سابقة في ممارسة الانتخاب ، حيث تسود الأمية ولا توجد سجلات انتخابية دقيقة . والأمر يتطلب حكما إجماليا ولا يتطلب دقة إدارية و النتائج الرسمية للمراقبين سيكون لها نتائج هامة . وحيث تفشل الانتخابات في الوصول إلى المستوى المقبول من " الحرية و النزاهة " ، عندها يستطيع البرلمان الأوروبي أو المجلس أن يناشد أو يطلب فرض عقوبات أو أن يعلق الاتفاقيات الثنائية .

وأفضل شهادة على نجاح الاتحاد الأوروبي كمراقب للانتخابات هو حقيقة أن الاتحاد يتلقى بانتظام عددا كبيرا من الطلبات من بلدان العالم الثالث لمراقبة و متابعة الانتخابات . وفي الحقيقة أنشئت وحدة خاصة في المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية (DGIA) للإشراف على هذا التطور وذلك في منتصف التسعينيات . وإحدى الانتخابات الأحدث والأكثر إثارة للإشكالية ، والتي اهتم بها الاتحاد الأوروبي كثيرا ، كانت انتخابات زمبابوي في حزيران (يونيو) ٢٠٠٠ . وفي أيار (مايو) ٢٠٠٠ ، تمت الموافقة على اعتمادات بقيمة ٢,٤ مليون يورو ، (١,٨٣

مليون يورو من ميزانية الاتحاد الأوروبي والباقي تمت المساهمة به من قبل الدول الأعضاء) وشكل فريق نهائي من ١٩٠ عضواً . واستُخدِمت وحدة المراقبة المركزية مع أكثر من ١٠٠ مراقب في الأسبوع الأول من حزيران (يونيو) على أن يصل الباقي قبل أسبوع من انتخابات ٢٤ - ٢٥ حزيران (يونيو) . ولم تستخدم الأمم المتحدة مظلتها المعتادة لتنسيق واستخدام بعثات المراقبة الدولية المختلفة وقدم الاتحاد الأوروبي الفريق الأكبر . وإضافة إلى ذلك ، قدم الاتحاد الأوروبي أموالاً لتدريب حوالي ١٤٠٠ مراقب محلي للانتخابات .

وشهدت نتيجة الانتخابات حزب المعارضة (MDC) بكسب ٥٨ مقعدا بينما احتفظ الحزب الحاكم ، الاتحاد الوطني الأفريقي (ZANU-PF) حزب الرئيس موغابي بـ ٦١ مقعدا . وكان رئيس بعثة مراقبة الانتخابات للاتحاد الأوروبي ، السيد بيير شوري Pierre Schori وهو نائب رئيس البرلمان الأوروبي وكان سابقا الوزير السويدي للتنمية الدولية ، قد انتقد في تقريره بعد الانتخابات التخويف والتهويل المستخدم أثناء الحملة الانتخابية . وعلى الرغم من أنه تم التوصل إلى أن عملية الانتخابات كانت خاليه من الفساد ، فإن الانتخابات كانت أقل من أن تحظى بالقول إنها كانت " حرة ونزيهة " بالقدر الكافي . وكانت استجابة الاتحاد الأوروبي في جعل الاستمرار في تقديم الدعم والعون جزئيا مشروطاً بسلوك الحكومة الجديدة . وبهذه الطريقة كان يؤمل أن تستخدم برامج المساعدة المالية كرافعة تساعد على قيام الإصلاحات الداخلية ، بما في ذلك تطوير ديمقراطية ذات معنى ومتعددة الأحزاب . وبينما تم الإفراج عن مبلغ ١٩ مليون يورو كانت مخصصة لمشاريع صغيرة تهتم بتخفيف الفقر فورا بعد الانتخابات فقد علق تقديم مبلغ ٢ مليون يورو مخصصة لتطوير الريف بانتظار تقديم توضيح حول سياسة زمبابوي فيما يخص إصلاح الأرض (الزراعية) . وزيادة على ذلك ، فقد أعلن أن قرارا حول منح زمبابوي مبلغ ٣٣ مليون يورو من قبل صندوق التنمية

الأوروبي (EDF) كهبة لصالح برامج مساعدات من اجل مقاومة مرض نقص المناعة المكتسب (HIV \ AIDS) ، هذا سوف يعتمد على التطورات الديمقراطية في زمبابوي خلال الأشهر القادمة . و في بيان مشترك صريح وبشكل دبلوماسي صدر بعد الانتخابات موجه إلى البرلمان الأوروبي من قبل المفوضين باتن وويلسون، قال مفوض التنمية : " إنه لأمر مبكر أن نقفز إلى استنتاجات حول الانتخابات و نتائجها . أنني أشاركهم الرأي بان التعاون التنموي بين الاتحاد الأوروبي وزمبابوي سوف يعتمد على تقدم واضح في تطوير سياسات جديدة في كلا المجالين : الحكم الصالح والإصلاح الاقتصادي " . (خطاب عام ٢٠٠٠) . وعلى أي حال فقد دهش بعض المعلقين بسبب هذا التهديد ، وأن منهج " الجزرة و العصا " كان الحد الأدنى من العمل الذي يمكن أن يتم من قبل الاتحاد الأوروبي ، آخذين بعين الاعتبار حدة التهديدات التي تحدث عنها مراقبو الاتحاد الأوروبي .

والانقلاب في أحد بلدان رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ، فيجي ، في ١٩ أيار (مايو) ٢٠٠٠ قدم للاتحاد الأوروبي تحدياً إضافياً بتطبيق الشرطية السياسية . وكانت حالة فيجي صعبة بشكل خاص لعدد من الأسباب . أولا : لقد تم اختيار فيجي من قبل رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لاستضافة توقيع اتفاقية ما بعد لومي الجديدة في ٨ حزيران (يونيو) ٢٠٠٠ (حوالي ثلاثة أسابيع بعد إتخاذ رئيس الوزراء شودري كرهينة وبداية الانقلاب) . و " اتفاقية الشراكة " الجديدة كانت معروفة مسبقا وبشكل غير رسمي باسم اتفاقية سوفا (Suva) . وكان توقيع اتفاقية ما بعد لومي في الموعد المحدد أكثر من هام بشكل رمزي : فقد كانت هناك مخاوف بأن تطبيق تنازل منظمة التجارة العالمية (WTO) لأعضاء اتفاقية لومي الرابعة سوف لن تتم الموافقة عليه إذا تم تأجيل الاتفاقية . وكان اختيار التوقيت والمكان البديل للاحتفال يقع على عاتق بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ثانياً : وكان اقتصاد صادرات فيجي

يعتمد على تنازلات السكر الممنوحة من خلال بروتوكول لومي : ولم يكن هناك شك بأن الاتحاد الأوروبي كان قادراً على فرض عقوبات صارمة في هذه المنطقة وكانت هناك توقعات سائدة بين البعض بأن ذلك يجب أن يتم . وتمثل الزراعة لا أقل من ٩٣٪ من تجارة فيجي مع الاتحاد الأوروبي خلال التسعينيات . وتبين أرقام الإحصاءات الأوروبية لعام ١٩٩٩ أن السكر وحده يمثل ٨٦٪ من الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي و تصل قيمته إلى ١٢١ مليون يورو . ثالثا : لقد قدّم الانقلاب فرصة واضحة لتقييم شخصية الاتحاد الأوروبي كعنصر دولي . ما هو رد الفعل الذي سوف يتفق عليه الاتحاد الأوروبي وبشكل جماعي لو لم تتم إعادة تنصيب القائد المنتخب بشكل ديمقراطي ، كما حدث فعلا . وحدث الانقلاب السابق في فيجي في الثمانينيات قبل قيام السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) . وبعد خبرة سبع سنوات من الأعمال المشتركة ، ماذا سيكون رد الفعل الآن ؟ ورابعاً: فضحت حركة الانقلاب الحساسيات والصعوبات المرتبطة بفرض المستويات الأوروبية والتوقعات الديمقراطية كصيغة من صيغ الشرطية السياسية على مجتمعات ما تزال الأنظمة القبلية التقليدية للتنظيم السياسي سائدة فيها . إن رفض شرعية الانقلاب يجب أن تتوازن مع احترام للعمليات الأهلية المحلية في فيجي .

وبدأت الأزمة الفيجية باكراً في أيار (مايو) ٢٠٠٠ . وكان غياب أي رد فعل رسمي للاتحاد الأوروبي خلال الأسابيع التالية هاماً . وبينما كان الانقلاب الذي دام لفترة قصيرة في جزر سليمان (جزر سولومن) موضوعا لبيان صحفي فوري أدان العملية وكانت الحوادث السابقة للانتخابات في زمبابوي قد نوقشت في مجلس الشؤون العامة والبرلمان الأوروبي كليهما خلال أيار (مايو) وحزيران (يونيو) ٢٠٠٠ ، لم يصدر بيان رسمي حول فيجي . " وتبادل مجلس التنمية وجهات النظر حول حالات أزمات الصراع في البلدان النامية " وذلك في ١٨ أيار (مايو) ٢٠٠٠ ، ولكن هذه كانت سراً ولم تصدر أية إشارة رسمية حول فيجي .

وبالتأكيد تم القيام باتصالات غير رسمية تقترح أنه إذا لم تكن عودة الديمقراطية قريبة وقادمة فان بروتوكول سكر فيجي سوف يعلّق ،كما طلب من رابطة بلدان أفريقيا و الكاريبي و المحيط الهادي تسمية مكان بديل للتوقيع الرسمي على الاتفاقية . واختيرت كوتونو ، عاصمة بينين وأقيم الاحتفال الرسمي يوم ٢٣ حزيران (يونيو) ٢٠٠٠ (انظر الفصل الثامن). ومما يثير التهكم إلى حد ما ان ستة بلدان من جزر المحيط الهادي انضمت إلى اتفاقية ما بعد لومي وهي : (جزر كوك ، نورو ، بالاو، جزر مارشال ونايف وولايات مكرونيزيا الاتحادية) رافعة عدد بلدان أفريقيا و الكاريبي و المحيط الهادي إلى ٧٧ بلدا . و من الملاحظ أن مسألة تعليق عضوية فيجي لم تطرح وسمح لممثل حكومة فيجي أن يوقع اتفاقية الشراكة .

الخاتمة :

إن المقارنة بين مساهمة الاتحاد الأوروبي النشطة وفي القيادة الدولية حول مسألة زيمبابوي وصمته الواضح حول فيجي يشوه صورة سياسات الاتحاد الأوروبي التنموية والخارجية . كلا البلدين أعضاء في رابطة بلدان أفريقيا و الكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ويخضعان لصيغ متماثلة من الشرطية السياسية ، وكلاهما يعتمد بشكل أساسي على الوصول إلى الأسواق الأوروبية من أجل تجارته، وكلاهما يعكس ماضياً استعمارياً بريطانياً . وفي حين يمكن الافتراض أن مسألة فيجي كان من الأفضل لو تم التوسط من أجلها من خلال الكومنولث ، أو كانت مسألة سياسية خارجية تخص آسيا الأسترالية ونيوزيلندا ، مثل هذه الآراء فقط تفاقم الإدراك بأن الاتحاد الأوروبي ليس عنصرا عالميا مؤثرا . وحتى حيث يكون للاتحاد الأوروبي التزام واضح ، فإنه ما يزال لا يختار بالضرورة أن يتصرف حتى بالوزن المضاف للمفوض السامي على رأس لجنة السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة (CFSP) خافيير سولانا .

وفي الختام إن الهدفين كليهما ، التكاملية والشرطية ، إذا تم تطبيقهما بشكل

ناجح ، سوف يدعمان شخصية الاتحاد الأوروبي على المستوى الدولي . وعلى أي حال ، وكما بيّنا في هذا الفصل ، فإن تطوير السياسات على مستوى الاتحاد الأوروبي ، تلك التي تختلط بسياسات الدول الأعضاء كما تختلط مع أولويات سياسة أوروبا الداخلية ، هذه المسألة معقدة وتبعث التحدي ومن المحتمل أن يستحيل تحقيقها بشكل كامل . والصلة بين التنمية وبين المبادئ الديمقراطية للحكومة الصالحة أصبحت الوجه المقبول والمحتم للعلاقات بين الشمال والجنوب . أما إلى أي درجة يتم الإشراف على هذه الشرطية وتفرض العقوبات من أجلها يبقى أمرا متنوعا وفي الأغلب الأعم ذا خصوصية . هذه التطبيقات المختلفة للشرطية على ما يبدو تقلل من مصداقية الاتحاد الأوروبي على المستوى الدولي ومن نفوذه . وكما هو الحال غالباً مع الاتحاد الأوروبي ، إن هناك ميلاً للمبالغة في التوقعات من أجل كفاءات السياسة الجديدة ، سواء أكان ذلك من أجل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة أم من أجل الوحدة الاقتصادية والنقدية (EMU) أم من اجل التنمية وتخفيف الفقر . في الحقيقة ، قد يتمكن ساخر من اتهام الاتحاد الأوروبي بأنه كثير الصخب ويكرر إعلان الخطأ . لقد أكدت المعاهدات المتتالية على أهمية سياسة الاتحاد الأوروبي حول التكاملية كما أدخلت الشرطية الاقتصادية والسياسية ، ومع ذلك فإن هناك فجوة مقلقة بين الخطابة والبلاغة من جهة وبين الممارسة لما وعد به وتم توقعه . بالطبع إن هذا الفشل ليس قاصراً على الاتحاد الأوروبي وليس فريداً : أما ما هو فريد ، على أي حال ، هو أن الاتحاد الأوروبي لا يستطيع أن يعتمد على تاريخ طويل من العمل الدولي ليدعم ويسند سمعته . إنه يحكم عليه ، ويمكن فقط أن يحكم عليه ، على كيفية التعامل مع الحاضر وفي منطقة سياسة التنمية ، وإنجازه الحالي في أحسن الأحوال مختلط ، وفي أسوأ الحالات غير منظم ومتدرج .

الفصل الخامس

الأنظمة و التجارة و العلاقات التجارية

يبدأ هذا الفصل بمناقشة السياسة التجارية وارتباطها بسياسة التنمية داخل الاتحاد الأوروبي . وأكثر من أي قطاع سياسة آخر ، فقد أصبحت التجارة منتشرة وتمس تقريبا كل جوانب سياسة الاتحاد الأوروبي الداخلية والخارجية كليهما ، وبالنسبة لبعض المحللين "ربما كانت التجارة أهم مساحة من مساحات السياسة وتؤثر على البلدان النامية التي تتفوق عليها بلدان الاتحاد الأوروبي بالكفاءات " (فان رايزن van Reisen ، ١٩٩٩ ، ص ١٢٩) . في الأصل ، كانت أوروبا قادرة على فصل التنمية من أجل وجهة نظرها العادية حول التجارة . وعلى أي حال فإن عملية التقسيم والتجزيء هذه قد سقطت بشكل مطرد وأثرت مسائل التجارة على الكثير من جدول أعمال التنمية خلال التسعينيات ـ ويرى البعض أن التجارة وصلت إلى الحد الذي أصبحت فيه نقطة الارتكاز ومحط الاهتمام الرئيسي لعلاقات الاتحاد الأوروبي في القرن الحادي والعشرين . و تعرض الأقسام التالية من هذا الفصل نماذج التجارة مع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) وأمريكا اللاتينية ومع البلدان النامية الأخرى في آسيا . والمناقشات العملية والنظرية هذه ضرورية . فالمعلومات العملية (التجريبية) تقدم أساسا للتحليل ، بينما تقدم المناقشات حول سياسة التجارة سياقاً ضروريا أوسع ، نستطيع أن نتفهم من خلاله بشكل كلي سياسة الاتحاد الأوروبي حول التنمية .

سياسة الاتحاد الأوروبي التجارية :

يسجل تاريخ علاقات الاتحاد الأوروبي التجارية مع العالم النامي الانتقال من الإجراءات الخاصة والمتخصصة إلى توجه معاصر يسعى إلى التعامل مع كل البلدان بالتساوي بقدر الإمكان ، متجاهلا وإلى درجة كبيرة الفوارق الجغرافية . هذا التغير تم إملاؤه جزئيا ، من قبل إصلاحات المعاهدة المتعاقبة خلال فترة التسعينيات والتي حرضت على هدف السياسة الجديدة الذي يدعو إلى دمج البلدان النامية في النظام الاقتصادي العالمي . ولكنه يعكس أيضا القرار الأبكر الذي يقضي بتأسيس سياسة تجارية مشتركة في معاهدة روما الأصلية التي فوضت أو مكنت المفوضية من أن تصبح المفاوض التجاري الأكثر أهمية ولو كان ذلك في النهاية خاضعاً لإشراف الدول الأعضاء . وهكذا فإن التجارة الخارجية بالسلع أصبحت من اختصاص الاتحاد الأوروبي الذي لا نزاع حوله . وكما أوضح مونييه ونيكولاييدس " من بداية وجودها ، تحدثت الجماعة الأوروبية في المفاوضات التجارية الدولية بصوت واحد " ، وهذا أمر يميز عملية الاندماج الأوروبي عن كل صيغ الإجراءات التفضيلية في مجال التجارة . (٢٠٠٠ ، ص ٣٢٥) والمادة ١٣٣ - ١ من المعاهدة الموحدة تردد الأساس الرسمي لسلوك سياسة الاتحاد الأوروبي التجارية كما حددت في معاهدة التأسيس في روما عام ١٩٥٧ .

" ستكون السياسة التجارية المشتركة مرتكزة على مبادئ موحدة ، وخاصة فيما يتصل بتغير معدلات التعرفة ، والتوصل إلى اتفاقيات حول التعرفة والتجارة وإنجاز عملية التوحيد ضمن إجراءات التحرير وسياسة التصدير وإجراءات لحماية التجارة " .

متسلحة بهذه السلطة الشرعية لأكثر من ثلاثة عقود ، حلت الجماعة الأوروبية محل الدول الأعضاء في مفاوضات التجارة ودخلت في اتفاقيات تجارية جماعية . لكن هذه السلطة الشرعية التي لم يسبق تحديها ، وضعت قيد الاختبار في عام ١٩٩٤ في سياق شكوك ما بعد اتفاقية ماستريخت حول تعميق الاندماج

وإعادة تنشيط سيادة الدول الأعضاء من خلال مبدأ التبعية Subsidiarity. لقد عارضت ثمانية بلدان حق المفوضية في التصرف باعتبارها الممثل الوحيد للاتحاد الأوروبي في الاختصاصات التجارية في منظمة التجارة العالمية (WTO) المشكّلة حديثاً . وأكدت محكمة العدل في قرارها المعلّل أن الاتحاد الأوروبي هو المختص الوحيد بالتوصل إلى اتفاقيات دولية حول المتاجرة بالسلع : ومع ذلك، فقد وجدوا أيضا أن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء قد اقتسموا الصلاحية فيما بينهم فيما يخص التجارة ذات العلاقة " بالمسائل الجديدة " مثل الخدمات، على سبيل المثال، حتى يتم التوصل إلى إجماع سياسي لتحويل السلطة للاتحاد الأوروبي (مونييه ونيكولاييدس ، ٢٠٠٠، ص ٣٣٦) . لقد كانت أهمية السياق السياسي بالنسبة للسياسة الاقتصادية والأطر القانونية واضحة للعيان .

رسميا ، تحدد المادة ١٣٣ إجراءات اتخاذ القرار حول السياسة التجارية وذلك بتحديد ثلاث مراحل في صنع السياسة والأدوار ذات العلاقة التي يتم لعبها في كل مرحلة من قبل المؤسسات المختلفة . أولا : يقرر المجلس وعلى أساس اقتراح من المفوضية تحديد الأهداف للمفاوضات التجارية . ويمكن تعديل اقتراحات المفوضية بإجماع لجنة المادة ١٣٣ قبل تقديم هذه المقترحات إلى لجنة الممثلين الدائمين ثم إلى مجلس الشؤون العامة والذي يضع عندئذ إطارا يحدد التزامات المفاوضات . وبشكل نموذجي ، فإن الصلاحيات تكون " مرنة " - أو عامة - وتعكس إلى درجة ما العملية الدنيا للتسمية المشتركة لأساليب إتخاذ القرارات بالإجماع . ثانياً : وحيث يكون للاتحاد الأوروبي الاختصاص دون غيره ، تتعهد المفوضية نيابة عن الاتحاد الأوروبي بالقيام بالمفاوضات . وعند هذه المرحلة تستطيع المفوضية أن تمارس إدارة ذاتية هامة . ثالثا : تبقى المحصلة النهائية وسلطة اتخاذ القرار بيد المجلس ، تقررها الأكثرية المؤهلة للتصويت (QMV) أو الإجماع الذي يعتمد على أساس المعاهدة للعمل (وول كوك ، Woolcock، ٢٠٠٠ ، ص ٣٧٦ - ٣٨٥) . والخواص الأخرى، مثل تلك التي حددها مونييه ونيكولاييدس، تتبع عملية مماثلة ذات ثلاث مراحل (وفي حالتهم هذه يميزون بين الالتزام الأولي ،

والتمثيل القائم والتصديق) . والبرلمان الأوروبي ليس له سلطة رسمية بموجب بنود الاتفاقية حول السياسة التجارية، على الرغم من أن موافقته لازمة في حال التوصل إلى اتفاقية أو أن الأمر مختص بارتباط جديد أو حين تكون هناك مسائل تخص الميزانية أو في حال طلب أو مناشدة من أجل إجراء قرار مشترك .

وعلى الرغم من هذه الأدوار المحددة بشكل قانوني ، فقد حصلت المفوضية وبشكل متزايد على أهمية أكبر نابعة من الأمر الواقع (وبشكل خاص فيما يتعلق بالحوار الأوروبي مع منظمة التجارة العالمية) ، وإلى حد كبير بسبب الحاجة إلى أن يظهر الاتحاد الأوروبي كأنه " يتحدث بصوت واحد " وفي الممارسة ، تعتمد عملية اتخاذ القرار داخل الاتحاد الأوروبي فيما يخص التجارة الدولية ، على عملية استشارية واسعة بين المفوضية والمجلس . وخلال المفاوضات التجارية تقوم لجنة المادة ١٣٣(والتي تتألف من ممثلين عن الدول الأعضاء ومن المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية الخارجية (DGI)) بهذه المهمة الجوهرية ، على الرغم من وجود بعض الأدلة على أن الدول الأعضاء قد بدأت بإعادة تأكيد سلطتها على هذا المستوى (جونسون ١٩٩٨ ، ورد في مونيبه ونيكولاييدس ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٣٢) وفي بعض المناسبات تضطر المفوضية إلى الذهاب إلى أبعد من سلطتها الرسمية في المفاوضات . وهذا حدث لأول مرة عام ١٩٩٢ حول اتفاقية بلير هاوس بين الجماعة الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية كما حدث مؤخرا في عام ١٩٩٩ في المفاوضات حول منطقة التجارة الحرة مع جنوب أفريقيا . ومهما يكن الأمر ، فإن أي تنازلات أو تجديدات تقدم المفوضية عليها في المناقشات مع طرف ثالث تبقى خاضعة لموافقة الاتحاد الأوروبي- إما عن طريق لجنة المادة ١٣٣ أو في مجلس الشؤون العامة ذاته . وكما أوضحت حالة جنوب أفريقيا ، فإن المفوضية لا تستطيع أن تتوقع من المجلس أن يقبل أي صفقة تفاوض عليها- وهذه حقيقة محبطة لآمال بلدان العالم الثالث كما هي محبطة لآمال المفوضية . وعلى عكس صورة " التحدث بصوت واحد " ، هناك حقيقة أصبحت مألوفة أكثر هي مشكلة البرامج المتصارعة بين الدول الأعضاء، كما هي بين المديريات العامة المختلفة (DGs)

الأمر الذي يجعل التعامل مع الاتحاد الأوروبي كشريك تجاري عملية معقدة و بطيئة. و القضايا الأخرى المعقدة ، كما ذكرنا أعلاه هي أن بعض الدول الأعضاء الذين تدعمهم محكمة العدل ، بدأوا يتساءلون حتى عن النقل الآلي للسيادة إلى المستوى ما فوق الوطني . واتجهت معاهدة أمستردام بعض الشيء نحو تأكيد فكرة الصلاحيات المشتركة (مونييه و نيكولايدس ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٢٥) . ونتيجة لذلك ، تصبح استجابة الاتحاد الأوروبي من الصعب التنبؤ بها حيث تتقاطع مسائل التجارة مع الجوانب الأخرى لسياسة التنمية .

ووفقا لكل المقاييس تقريبا ، يعتبر الاتحاد الأوروبي حضورا مسيطرا في التجارة الدولية . ويمثل الاتحاد الأوروبي تقريبا ٣٨٪ من مجموع الصادرات العالمية في عام ١٩٩٧ (فان رايزن ، ١٩٩٩ ، ص ١٢٩) . والتقديرات الأخرى لعام ١٩٩٦ تقدر قيمة صادرات الاتحاد الأوروبي إلى بقية العالم بمبلغ ٦٢٠ مليار وحدة نقد أوروبية و بفائض تجاري يبلغ ٤٦,٣ مليار وحدة نقد أوروبية . و كما أشار سميث ، " فالاتحاد الأوروبي ليس فقط حضورا أساسيا في نظام التجارة العالمي ، و لكنه أيضا يتاجر ويربح . " (١٩٩٩ ، ص ٢٧٥) . ومع ذلك تبقى الطبيعة الهامة لسياسة الاتحاد الأوروبي التجارية موضوعا لنقاش حار و متناغم . و بينما كانت " القلعة أوروبا " دائما مبالغة واصبح الاتحاد الأوروبي بشكل واضح متعدد الأطراف في توجهه ، وابتعد كثيرا عن الحماية بمفهومها الفج ، فان قوة هذا الالتزام الجديد بتحرير التجارة يبقى موضع نزاع . وأظهرت الخبرة أنه يمكن أن تكون هناك خلافات عميقة في ثقافة التجارة و فلسفاتها بين بعض الدول الأعضاء . والتقسيم الثنائي التقليدي يفصل الجنوب الذي يؤمن بالحماية عن الشمال الذي يؤمن بحرية التجارة في المجموعة الأوروبية المكونة من الدول الست الأصلية . ومع التوسع المستمر للاتحاد الأوروبي تعرض هذا التوازن و المجاز الجغرافي للتذبذب وكذلك فعلت سياسة التجارة (ص ٢٧٧ - ٢٨٠) . ومع ذلك ، فإن التوتر بين التوجه العالمي لتحرير الصادرات والتوجه المحلي القائم على الحماية يبقى جزءاً لا يمكن إنكاره من معادلة السياسة الأوروبية . ويتخذ فان رايزن موقفاً متطرفاً عندما يرى ان

مثل هذا " التوتر بين نموذجين اقتصاديين ، يقودان إلى ممارسات مختلفة عند مستويات مختلفة للسياسة و تخلق سياسات متناقضة تكون غير متماسكة وغير متسقة مع أهداف سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي " . (١٩٩٩ ، ص ١٣٠) .

وكان سعي الاتحاد الأوروبي لإيجاد تجمعات إقليمية كجانب من سياسته التجارية على المستوى العالمي تعقيداً إضافيا ، و بشكل خاص في تلك المناطق التي كانت صلات الاتحاد الأوروبي التاريخية بها ضعيفة (من خلال تنظيمات مثل رابطة السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) ورابطة جنوب شرق آسيا (AS-EAN) ، على سبيل المثال) . لم تعد التجارة قطاع سياسة منفصل : فقد اصبح للقرارات وبشكل متزايد آثار متقاطعة مع - أو مرتبطة بـ -مناطق أخرى للسياسة ، بما في ذلك البيئة والمجتمع المدني والتنمية . وبالتالي ، فإن من لديه الصلاحية والقدرة على تحديد أهداف السياسة التجارية ، سيكون له تأثير كبير على مناطق السياسة الأخرى ذات العلاقة . قد لا يكون هذا الارتباط أكثر وضوحاً مما هو في مفاوضات ما بعد اتفاقية لومي وفي توجه الاتحاد الأوروبي العام إلى إعادة تحديد مفاهيم وأسس الحوار حول التنمية . لقد اصطدمت استراتيجيات التنمية التقليدية وأولوياتها مع السياق التجاري المتغير وفي كثير من الحالات إما ضيقت أو حددت مسبقا مدى الخيارات المتاحة . وقد يكون لمسألة الترابط أيضا بعد آخر : ويذهب البعض بعيدا لدرجة أنه يرى أنه من الصعب الآن أن تميز بين سياسات التجارة وفقا للمجالات الداخلية والخارجية .

والمثال الأكثر وضوحا على كون سياسات الاتحاد الأوروبي الداخلية مرتبطة بقوة ارتباطا خارجيا يظهر في الزراعة . وتعكس السياسة الزراعية المشتركة (CAP) الحالية أكثر من ثلاثة عقود من المساومات والتسويات السياسية داخل الاتحاد الأوروبي كما تمثل تحولات تجارية تدريجية . وفي وقت متأخر فقط بدأ الاتحاد الأوروبي التعامل مع التأثير المحبط الذي يمكن أن تتركه إعانات وفوائض السياسة الزراعية المشتركة على الأمن الغذائي في العالم النامي وذلك بتخفيض الأسعار

العالمية . واحتمال إصلاح السياسة الزراعية المشتركة وبشكل أساسي يبقى التحدي الأكبر لأوروبا ، وعلى الرغم من أن التوسع شرقا سيجعل التغيرات ضرورية في السياسة الزراعية المشتركة ، فإنه من الصعب أن نتخيل كيف ستؤثر مصالح العالم النامي على جدول الأعمال هذا . في أحسن الأحوال ، قد تنشأ بعض الآثار الجانبية غير المقصودة : وفي أسوأ الأحوال ، فإن التفضيلات القائمة والحصص المحددة لصالح بعض البلدان النامية سوف تلغى لأن مبدأ " التفضيل من قبل الجماعة " سوف يتم توسيعه .

وفيما يخص العلاقات التجارية ، يمكن تقسيم العالم النامي إلى معسكرين واسعين : الأول يتكون من رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي (ACP) ومن بلدان أخرى ليست أعضاء في هذه الرابطة لكنها من البلدان الأقل نموا والتي استفادت من تفضيلات التجارة التي تم التفاوض حولها ، على الأقل حتى اتفاقية لومي الرابعة ، والثاني ، كل البلدان النامية الباقية التي كانت خاضعة لنظام التفضيلات العام (GSP) . وفي حين ضاقت جوانب الاختلاف بين هذين المنهجين على مر الزمن ، فإن الغالبية العظمى من البلدان النامية تعتبر اتفاقية لومي ، على الرغم من عيوبها ، الأكثر امتيازا ، وبالتالي الإطار المرغوب فيه أكثر من سواه . وعلى أي حال فإن العضوية لم تكن خيارا بالنسبة لتلك البلدان خارج إطار رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . والفوارق الرئيسية في نظام التجارة بين النظام العام للتفضيلات (GSP) وبين اتفاقية لومي يمكن إيجازها كما يلي : كانت لومي نتيجة لاتفاقية تم التفاوض حولها بين رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وبين الاتحاد الأوروبي ؛ لكن نظام التفضيلات العام تمت مناقشته بشكل فردي من قبل الاتحاد الأوروبي وينظر إليه على أنه إجراء أقل أمنا ويصعب التنبؤ حوله . وتفضيلات النظام العام أيضا متدرجة ويمكن أن تنقص قيمتها إذا ما تمكن بلد نامٍ أو قطاع محدد من النمو اقتصاديا : وبالمقابل فإن المزايا التي تقدمها اتفاقية

لومي تدوم طوال فترة الاتفاقية بغض النظر عن الإنجاز الاقتصادي. وبشكل عام فإن المنتجات الزراعية والصناعية تتمتع بأفضلية الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي بموجب بنود اتفاقية لومي .

أدخل نظام التفضيلات العام (GSP) لأول مرة عام ١٩٧١ - قبل أربع سنوات من اتفاقية لومي الأولى - استجابة للفجوات في تغطية سياسة التجارة الأوروبية مع العالم النامي . وكان المقصود من نظام التفضيلات العام ، نظرياً ، أن يكون سياسة متدرجة تعكس المراحل المختلفة للتنمية، مستخدمة الدخل الفردي للتمييز بشكل نسبي بين البلدان النامية الغنية والفقيرة . وعلى أي حال ، فقد ابتعدت الممارسة بشكل كبير عن النظرية في صيغتها الأصلية. إنه لم يكن متدرجاً وفق مقدار الدخل وبشكل قوي، كما أن المنحى أو التوجه لم يطبق بشكل شامل على العالم النامي كما أن تغطية السلع التجارية لم تكن عامة. وكان مركز الاهتمام الرئيسي لنظام التفضيلات العام هو التجارة بالمواد المصنعة والصناعية (وليست الزراعية) ، وكان الاستثناء الأكثر أهمية من نظام التفضيلات العام صناعة النسيج والألبسة (غريلي Grilli, ١٩٩٣، ص٢٣) . وفرضت أيضاً بعض الضوابط على الكميات. ومع التعديلات الثانوية، جدد نظام التفضيلات العام لأول مرة عام ١٩٨١ . وعلى الرغم من اسمه، فقد بقي انتقائياً، وليس عاماً في طبيعته في تغطية كلا الجانبين الجغرافي والسلعي. ولذلك فإن إسهامه في زيادة الصادرات من العالم النامي لم يصل إلى حده الأقصى . وهمّشت التحولات في أوروبا الشرقية في التسعينيات دور نظام التفضيلات العام وفرضت مراجعات إضافية .

لقد أصبح من الحكمة المقبولة الآن أن ينظر إلى سياسة الاتحاد الأوروبي التجارية على أنها متفقة مع تيارات العولمة والتحرير مع شروط سياسية مفروضة (انظر الفصل الرابع) . وفي حين أصبحت هذه بلا شك أفكاراً مألوفة وعامة ، فإن الاتحاد الأوروبي يستمر في أقلمة (اعتماد التجمعات الإقليمية) علاقاته في الخارج. والتجمعات الرئيسية هي : رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط

الهادي (ACP) (والتي تم التعامل معها بشكل منفصل وفقاً لاتفاقية لومي واتفاقية الشراكــة في كوتونو) . وصنفت أسيا ضمن عمليــة اللقاء الآســيوي الأوروبي (ASEM) ومن خلال رابطة بلدان جنوب شرق آسيا (ASEAN) ، كما صنفت أمريكا اللاتينية مؤخراً وبشكل شامل من خلال رابطة السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) . وتشترك هذه الأطر المتميزة تاريخياً في ملمح تجاري معاصر : هو التحول من الوصول التفضيلي إلى الأسواق الأوروبية إلى مناطق التجارة الحرة (FTAs) . إنه بعتقد أن هذا الانتقال الجذري سوف يساعد على دمج اقتصادات البلدان النامية في الاقتصاد العالمي . والتجارة، بعد كل هذا ، أكثر أهمية من المساعدات في دعم قدرة الاقتصاد على الحياة والاستمرار في البلدان النامية . وبالمقابل ، يرى آخرون في هذا التغير في السياسة التجارية استراتيجية ذات مخاطرة عالية ويتنبئون بأن عدداً من الدول النامية لن تتمكن من التلاؤم بنجاح مع المنافسة في السوق المرتبطة مع مناطق التجارة الحرة (FTAs) . ومن الواضح أن البلدان الأقل نمواً (LDCs) هي في أكبر مخاطرة . والنقاد الأكثر حدة لهذه العملية يتساءلون عن الدافع الذي يحرك الاتحاد الأوروبي ويرون أن أهداف التنمية لا تحدد هذه العملية ، وإنما تحددها المتطلبات اللازمة لقدرة الاتحاد الأوروبي على التصدير (فان رايزن van Reisen ، ١٩٩٩ ، ص ١٦٢) . واستثناء بعض المنتجات في تصميم وتحديد مناطق التجارة الحرة (وهي زراعية أساساً) تؤكد أهمية الدوافع المتمركزة حول مصلحة أوروبا . ولم يوافق الاتحاد الأوروبي إلا مؤخراً على الرأي الذي يرى ضرورة الحفاظ على مبدأ عدم التبادلية مع الدول الأقل نمواً (LDCs) تلك التي داخل رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي والبلدان التي خارجها أيضاً (انظر الفصل الثامن) . وكل العلاقات التجارية الأخرى بعد عام ٢٠٠٠ يجب أن ترتكز على مبدأ التبادلية . ومن خلال إصلاح السياسة هذا ، سعى الاتحاد الأوروبي للحصول على وصول مضمون إلى الأسواق الجديدة في أسيا وأمريكا اللاتينية ، بينما يحتفظ بالمزايا داخل أسواقه الحالية مع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

وبالتقابل مع الاعتماد المتبادل في سياسة الاتحاد الأوروبي التجارية مع العالم الصناعي ، فإن التبعية ميزت دائماً علاقات أوروبا مع العالم النامي . وكما وصف في مكان أخر ، فإن الأساس التجاري الأصلي لعلاقات أوروبا مع الجنوب اتخذ شكل " هرم الامتيازات " وكان القصد منه العمل لصالح أجزاء محددة من العالم النامي . إن التراتبات الأوروبية المختلفة من أجل علاقات تفضيلية مع العالم النامي تؤكد صعوبة الحفاظ على النهج الأوروبي المتناسق عبر عدد كبير من الاتفاقيات والأطر-تبد أمن اتفاقيات نظام التفضيلات العام (GSP) وحتى مبدأ عدم التبادلية في اتفاقية لومي . وعلى الرغم من هذه المزية المفترضة لرابطة بلدان أفريقيا والكاريبي وجزر المحيط الهادي ، فإن نصيب أو حصة البلدان النامية من التجارة العالمية بقيت متواضعة (٦ ,١٨٪ في عام ١٩٩٧) ، وكان إنجاز أفريقيا ضعيفاً بشكل خاص (ويمثل فقط ٥ ,١٪ من الصادرات العالمية) . (فان رايزين ، ١٩٩٩ ، ص ٩٢١) . والسؤال الهام هو " إلى أي مدى يمكن إدارة هذه الشبكة من الاتفاقيات الناتجة بشكل فعال وأن تتلاءم وفقاً للظروف المتغيرة" ؟ (سميث Smith، ١٩٩٩ ، ص ٢٧٨) والتحليل التالي لنماذج التجارة يقدم بعض الدلائل للإجابة عن هذا السؤال .

التجارة:

عند تقييم علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث ، يعتبر نموذج التجارة معياراً هاماً لقياس النجاح . فقد كان الهدف الأساسي لاتفاقية لومي ، مثلاً ، دعم العلاقات التجارية وكان التنازل عن مبدأ التبادلية أو المعاملة بالمثل والوصول التفضيلي لمنتجات رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) - كان مصمماً لزيادة الصادرات إلى أوروبا وتحسين الميزان التجاري بين الاتحاد الأوروبي وبلدان هذه الرابطة . ومع ذلك ، فإن النوايا الطيبة لا تترجم دائماً إلى تأثير فعلي .

وكما نوقش سابقاً ، فإن حصيلة تأثير اتفاقية لومي بين عامي ١٩٧٦ - ١٩٨٥ على الميزان التجاري كانت هامشية . فبينما تتمتع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بفائض تجاري مع الجماعة الأوروبية ، فإن هذا الواقع كان سائداً حتى قبل اتفاقية لومي . وفيما يخص الإنتاج ، فقد كان للاتفاقية أثر عكسي لأنها زادت من اعتماد بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على المواد الخام كقاعدة للتصدير مقابل استيراد المواد الصناعية بصورة أساسية من أوروبا . وكما يبين الجدول ٥-١ ، فإن نماذج التجارة كانت مخيبة للآمال . وبعد ارتفاع هام في قيمة صادرات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بموجب اتفاقيات لومي الأولى والثانية ، فقد كان هناك تراجع مستمر . لقد كانت قيمة صادرات رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي إلى أوروبا في عام ١٩٧٦ مثلاً ، ١٠,٥ مليار وحدة نقد أوروبية ، وهذه ارتفعت إلى ٢٦,٨ مليار وحدة نقد أوروبية عام ١٩٨٥ ولكنها هبطت إلى ١٨,٦ مليار عام ١٩٩٤ . والنموذج أكثر إثارة للقلق فيما يخص نصيب رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من إجمالي التجارة . وخلال نفس الفترة ، كمعدل مئوي من كل الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي ، هبطت قيمة صادرات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) إلى نصف قيمتها في مستوى عام ١٩٧٦ ، (من ٦,٧٪ إلى ٣,٤٪ عام ١٩٩٤) . وبالعكس ، فإن واردات رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من الاتحاد الأوروبي كانت مستقرة نسبياً ، مع ميزان تجاري يميل بشكل عام لصالح بلدان الرابطة بموجب الاتفاقيات الأربعة جميعها .

وبالمقابل ، بينما تدهور موقع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، فإن تجارة أوروبا مع البلدان النامية الأخرى خارج اتفاقية لومي نمت إلى حد كبير . وخلال الفترة ١٩٧٦ - ١٩٨٥ حافظت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على موقعها باعتبارها المصدر الأول بين البلدان النامية إلى الاتحاد الأوروبي ، لكنه بعد هذه الفترة كان هناك تراجع منتظم . وفي عام ١٩٩٤ كان لمجموعة بلدان الرابطة أخفض حصة بين البلدان النامية من واردات الاتحاد الأوروبي (٣,٤٪)

خلف أمريكا اللاتينية (٩, ٤٪) والبحر المتوسط (٧, ٥٪) وآسيا (٥, ١٥٪) . وفي وجه مثل هذا الدليل فإنه من الواضح أن التفضيلات التجارية القائمة على مبدأ عدم التبادلية بموجب اتفاقية لومي قد فشلت في تلبية أهداف الاتفاقية .

الجدول ٥-١ : تجارة الاتحاد الأوروبي مع البلدان النامية ١٩٧٦-١٩٩٤

(مليار وحدة نقد أوروبية)

واردات الاتحاد الأوروبي من	١٩٧٦	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٢	١٩٩٤
بلدان رابطةACP	١٠,٥	١٩,٤	٢٦,٨	٢١,٩	١٨	١٨,٦
آسيا	٦,٧	١٦,٠٠	٢٦,٠٠	٥٠,٩	٦٦,٤	٨٣,٩
أمريكا اللاتينية	٨,٣	١٣,٧	٢٥,٨	٢٥,٧	٢٤,٨	٢٦,٧
البحر المتوسط	٩,٦	١٦,٤	٣٢,٣	٢٩,٨	٣٠,٣	٣٠,٨
جميع البلدان الأقل نمواً	٧٠,٧	١١٤,٣	١٢٨,٩	١٤٣,٨	١٤٥,٦	١٦٥,٩
جميع البلدان ما عدا المجموعة الأوروبية	١٥٧,٧	٢٦٩,٩	٣٩٩,٧	٤٦١,٥	٤٨٧,٦	٥٤٣,٢

صادرات الاتحاد الأوروبي إلى	١٩٧٦	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٢	١٩٩٤
بلدان رابطةACP	٩,٦	١٥,٧	١٧,٤	١٦,٦	١٧,٠٠	١٤,٩
آسيا	٧,٥	١٣,١	٢٩,٤	٤١,٠٠	٤٧,١	٧٠,٧
أمريكا اللاتينية	٧,٧	١٢,٠٠	١٣,٥	١٥,٦	٢٠,٤	٢٨,٤
البحر المتوسط	١٢,٣	١٩,٨	٢٩,٨	٢٨,٥	٢٨,٦	٣٣,١
جميع البلدان الأقل نمواً	٥٥٠,٩	٨٣,٤	١٢١,٧	١٣٤,٢	١٥٣,١	١٩٣,٣
جميع البلدان ما عدا المجموعة الأوروبية	١٤١,٣	٢٢١,١	٣٨٠,٨	٤١٥,٣	٤٣٦,١	٥٤١,٨
العالم	٢٩٢,٩	٤٧٥,١	٨١١,٨	١٠٧٦,٦	١١٣٧,٨	١٢٩٧,٩

النسبة المئوية لحصة البلدان النامية من واردات الاتحاد الأوروبي

مجموعة البلدان	١٩٧٦	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٢	١٩٩٤
بلدان رابطةACP	٦,٧	٧,٢	٦,٧	٤,٧	٣,٧	٣,٤
آسيا	٤,٢	٥,٩	٦,٥	١١,٠٠	١٣,٦	١٥,٥
أمريكا اللاتينية	٥,٣	٥,١	٦,٥	٥,٦	٥,١	٤,٩
البحر المتوسط	٦,١	٦,١	٨,١	٦,٥	٦,٢	٥,٧
جميع البلدان الأقل نمواً (LDCs)	٤٤,٨	٤٢,٤	٣٤,٧	٣١,٢	٢٩,٩	٣٠,٥
جميع البلدان ما عدا المجموعة الأوروبية	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠	١٠٠,٠٠

المصدر: المفوضية الأوروبية (١٩٩٦)، الورقة الخضراء حول العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي عشية القرن الواحد والعشرين . التحديات والفرص لشراكة جديدة (مكتب المطبوعات الرسمية للجماعات الأوروبية ، لوكسمبورغ).

وجزء من الجواب عن سبب هذا التراجع في حصة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المئوية من واردات الاتحاد الأوروبي يمكن أن يوجد في تركيب وتشكيل التجارة . وكما يظهر الجدول ٥-٢ ، بقيت صادرات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وبشكل جوهري منتجات أولية ، وأقل من ربعها مصنوعات وآلات ومواد كيماوية . وأوضح تقرير للمفوضية سبب التراجع على أنه ضعف في الأسعار العالمية للسلع والزيادة في أسعار صرف الوحدات النقدية في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وتغير عادات الاستهلاك في الاتحاد الأوروبي . وبشكل معاكس تماماً يرى التقرير أن سجل صادرات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بائس وفقير " نتيجة لتركيب المجموعة " ، لقد انتمت

٤٥ دولة إلى مجموعة البلدان الأقل نمواً (LDCs) كما أن الأسواق الطبيعية للبلدان غير الأفريقية تقع في شمال أمريكا وأسيا الأسترالية وليست في أوروبا (المفوضية ، ١٩٩٥ ، ص ٢٠) . لماذا إذاً الإصرار على تفضيلات اتفاقية لومي ؟ من الواضح أن بنية اتفاقية لومي والمحبطات التي تمنع التنوع والابتعاد عن المنتجات الأولية كانت عوامل أخرى هامة توضح هذا النموذج .

الجدول رقم ٥-٢: واردات الاتحاد الأوروبي من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ١٩٨٥ ، ١٩٩١ -١٩٩٣(مليار يورو)

	١٩٨٥		١٩٩١		١٩٩٢		١٩٩٣	
	يورو	٪	يورو	٪	يورو	٪	يورو	٪
إجمالي الواردات	٢٦,٢	١٠٠	١٩,١	١٠٠	١٨	١٠٠	١٤,٩	١٠٠
الغذاء	٦,٨	٢٦	٤,٩	٢٦	٤,٨	٢٦	٤,٧	٣٣
مواد خام	٣,٥	١٣	٢,٧	١٤	٢,٥	١٤	٢,٤	١٦
منتجات الوقود	١٢,٣	٤٧	٦,٦	٣٥	٥,٦	٣١	٤	٢٧
مواد كيميائية	٠,٥	٢	٠,٤	٢	٠,٣	٢	٠,٣	٢
آلات ونقل	٠,٢	١	٠,٥	٣	٠,٩	٥	٠,٦	٤
مصنوعات أخرى	٢,٣	٩	٣,٣	١٧	٣,٣	١٩	٢,٢	١٥

المصدر: المفوضية الأوروبية (١٩٩٥) العلاقات التجارية بين الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية (مكتب المنشورات الرسمية للجماعة الأوروبية ، لوكسمبورغ) .

ويصبح هذا النموذج أضخم بكثير عند تفكيك المجموعة ودراسة كل دولة على حدة . فنيجيريا- التي تصدر في الحقيقة فقط النفط والزيوت- سيطرت على تجارة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، ومع أربع دول أخرى منتجة للنفط في أفريقيا ، تمثل ٣٦٪ من صادرات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في

عام ١٩٩٣ . وفي نفس العام ، كانت عشرة دول من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي – وهذه الدول كلها أفريقية- مسؤولة عن ٦٢٪ من كل صادرات مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي إلى الاتحاد الأوروبي . وعندما نقارن وضع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مع البلدان النامية الأخرى التي ليست خاضعة لاتفاقية لومي فإن مأزق بلدان الرابطة يصبح أكثر صعوبة وتطرفاً : فنيجيريا فقط تصنف بين الدول الخمس عشرة الأولى المصدرة إلى الاتحاد الأوروبي . وفي نفس الوقت لم يصنف أي من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بين الدول الخمس عشرة الأولى التي تعتبر أسواقاً لصادرات الاتحاد الأوروبي .

وفي مثل هذا السياق ، لقد ابتعد مركز الاهتمام الرئيسي لمراجعة منتصف الفترة في عام ١٩٩٥ عن الانشغال التقليدي المسبق لاتفاقية لومي بالوصول التفضيلي إلى منهج أكثر شمولاً لإيجاد بيئة تجارية أفضل . وكانت المناقشات سياسية بقدر ما كانت اقتصادية وعكست برنامج مفاوضات الاتفاقية العامة حول التعرفة والتجارة (GATT) . وأدخلت مادتان فكرة تطوير التجارة وهدفتا إلى " تطوير وتنويع وزيادة تجارة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وتحسين قدرتها على المنافسة " على المستوى الداخلي وعلى المستوى الدولي . (المادة 15 a) . وتطالب المادة (6 a) الاندماج التدريجي لاقتصادات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في الاقتصاد العالمي التزاماً ببنود معاهدة ماستريخت ، وتصف وظيفة التجارة بأنها " إعطاء دفعة لعملية التنمية " .

ولتعقيد هذا الواقع الاقتصادي ، أصبح الدين مشكلة هامة وفورية بالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وفي حين أدخلت مواد اتفاقية لومي الرابعة الجديدة من ٢٣٩ إلى ٢٤٢ مسألة تسديد الديون إلى جدول أعمال الجماعة الأوروبية ، فقد بقيت "مسألة التنمية الرئيسية" هذه وإلى حد كبير ضمن المجال الأولي للدول الأعضاء وللمنظمات الدولية . وكانت أوروبا حذرة في تأسيس

سابقة في المنطقة . ومرة أخرى ، ألقي الضوء على أهمية الانسجام والتكامل بين سياسات الاتحاد الأوروبي وسياسات الدول الأعضاء . فبينما تم الترحيب بالاعتراف بهذه المسألة، كانت استجابة أوروبا الجماعية عند هذه المرحلة حذرة وأبدت احترامها لدور الدول الأعضاء . لقد بدا من غير المناسب وغير الفعال أن يصبح الاتحاد الأوروبي المجال المسيطر للتعامل مع مسألة تسديد الديون ذلك لأن تدخل الاتحاد الأوروبي المالي كان محدوداً (فقط ١ , ٢٪ من نفقات خدمة ديون بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كانت مع الاتحاد الأوروبي) . سواء أكانت وجهة النظر هذه مبررة أم لا ، فإن تجاهل بعد الجماعة الأوروبية حول الديون كان في تضاد صريح مع الفلسفة الأوسع لاتفاقية لومي حول الشراكة .

المصادر المالية:

كان صندوق التنمية الأوروبي (EDF) آلية التمويل الرئيسية للمساعدات الأوروبية منذ عام ١٩٥٧ . والطراز النموذجي الذي يتعلق بحجم صندوق التنمية الأوروبي (بالنسبة لاتفاقية لومي وسابقتها اتفاقية ياوندي) شاهد دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي غير راضية بشكل عام . فالزيادات الاسمية التي تبدو كبيرة في التمويل في أحسن الأحوال ، عوضت الزيادات في الكلفة الحقيقية . وكما سبقت الإشارة في الفصل الأول ، في حين كانت ميزانية صندوق التنمية الأوروبية السابع(٧EDF) والتي بلغت ١٢ مليار وحدة نقد أوروبية تمثل زيادة اسمية بنسبة ٤٠٪ عن الرقم السابق البالغ ٨ , ٨ مليار وحدة نقد أوروبية ، فقد كانت الزيادة في الحقيقة هامشية وأقل بكثير من توقعات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وبالمثل، فإن المفاوضات الصعبة لعام ١٩٩٥ والتي هدفت إلى مراجعة الاتفاقية في منتصف الفترة المحددة ، هذه المفاوضات شهدت ميزانية صندوق التنمية الأوروبي الثامن (٨EDF) ترتفع بنسبة ٢٢٪ لتصل إلى ٦ , ١٤ مليار وحدة نقد أوروبية ، ولكنها خيبت الآمال مرة أخرى . مثل هذا المردود يعكس موقفاً متصلباً من قبل الدول الأعضاء ومن المصادر البيروقراطية المحدودة

لسكرتارية بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لتضغط من أجل صفقة أفضل . وفي سياق تراجع المساعدات متعددة الأطراف والمساعدات ثنائية الأطراف على المستوى العالمي ، فقد انتقلت أولويات التنمية الأوروبية في التسعينيات إلى وسط وشرق أوروبا .

ويقدم الشكل ٥-١ نظرة موجزة للبروتوكول المالي ١٩٩٥-٢٠٠٠ . لقد كان صندوق التنمية الأوروبي وسيلة التمويل الرئيسية لاتفاقية لومي ، ومن المهم أن أموال صندوق التنمية الأوروبي لا تأتي من ميزانية الاتحاد الأوروبي ولكنها تتكون من مساهمات الدول الأعضاء . وتقدم فرنسا وألمانيا تقريباً نصف هذه الأموال (٢٤,٣٪ و ٢٣,٤٪)، والمملكة المتحدة وإيطاليا يقدمان الربع الثالث (١٢,٧٪ و ١٢,٥٪ بالتتالي) . وكان برنامج المساعدات يستهلك دائماً معظم الاعتمادات المالية . وإذا أخذنا عام ١٩٩٥ كعام نموذجي فقد ارتفع برنامج المساعدات إلى ٥٦٪ وتبعه رأس مال مخاطرة (١٧٪) وإعادة الهيكلة (١٠٪) مع خطة استقرار أرباح الصادرات STABEX وخطة استقرار المنتجات المنجمية SYSMIN (٩٪) و(٦٪) بالتتالي . وثلاثة أرباع المبلغ الإجمالي لمساعدات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ذهبت إلى أفريقيا ، (١٨٪) إلى منطقة الكاريبي و (٥٪) فقط إلى منطقة المحيط الهادي . ولوضع هذا ضمن السياق ، بينما كان تمويل اتفاقية لومي هاماً، فإن المساعدات الجماعية الأوروبية كان يتم تجاوزها بشكل تقليدي من قبل البرامج الثنائية لكل من ألمانيا وفرنسا . في الحقيقة ، إن المبلغ الإجمالي لبرامج الدول الخمس عشرة الثنائية كان حوالي أربعة أضعاف المبلغ المقدم بموجب اتفاقية لومي . وإذا أخذنا أرقام مساعدات التنمية الرسمية (ODA) لعام ١٩٩٧ كمثال ، فإن المبلغ الإجمالي للدول الأعضاء الخمس عشرة كان ٢٦,٥ مليار دولار أمريكي (من أصل مبلغ إجمالي قدمته لجنة مساعدات التنمية الرسمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وقدره ٤٧,٦ مليار دولار أمريكي) ساهمت فيه فرنسا بمبلغ ٦,٣ مليار دولار وألمانيا بمبلغ ٥,٩ مليار دولار والمملكة المتحدة بمبلغ ٣,٣ مليار دولار وهولندا بمبلغ ٢,٩ مليار دولار أمريكي .

وكما لوحظ سابقاً ، فإن الوقت اللازم لانفاق الاعتمادات كان دائماً ملمحاً إشكاليا من ملامح اتفاقية لومي . وبالتالي، ومن أجل الإبقاء على برنامج المساعدة مع كل من خطة استقرار أرباح الصادرات STABEX وخطة استقرار المنتجات المنجمية SYSMIN فإن الفترة المحددة من قبل صندوق التنمية الأوروبي (EDF) قد تتقاطع . وفي الواقع فإن التصديق المتأخر لاتفاقية لومي الرابعة المعدلة أدى إلى تأخير اعتمادات صندوق التنمية الأوروبي الثامن (EDF 8) وأصبحت في متناول اليد في عام ١٩٩٨ ، وحتى في هذه المرحلة المتأخرة كانت اعتمادات صندوق التنمية الأوروبي السابع مازالت قيد التخصيص . وإذا ألغيت الاعتمادات (بسبب مرور الوقت المخصص دون إنفاقها) في بعض المناطق مثل المساعدات الطارئة واللاجئين ، يمكن استخدام ميزانية المجموعة الأوروبية لجسر أي فجوة قصيرة الأجل .

الشكل ٥-١: بروتوكول اتفاقية لومي الرابعة المالي ١٩٩٥-٢٠٠٠

المبلغ الاجمالي ١٤٦٢٥ مليون وحدة نقد أوروبية

صندوق التنمية الأوروبي ١٢٩٦٧ — **بنك الاستثمار الأوروبي ١٦٥٨ مليون**

رأس مال مخاطرة ١٠٠٠ مليون — **هبات ١١٩٦٧**

الجهة	المبلغ
خطة استقرار أرباح الصادرات	١٨٠٠
خطة استقرار المنتجات المنجمية	٥٧٥
إعادة الهيكلة	١٤٠٠
المساعدات الطارئة واللاجئين:	
- مساعدات طارئة	١٤٠
- مساعدات اللاجئين	١٢٠
التعاون الإقليمي:	
- دعم التجارة الإقليمية	٨٥
- دعم مؤسسي	٨٠
- مركز تنمية الصناعة	٧٣
- الجمعية العامة المشتركة	٠٤
هبات أخرى	٧٦٨٠

المصدر: المفوضية الأوروبية(١٩٩٦) اينفوفاينانس ١٩٩٥، صندوق التنمية الأوروبي (مكتب الجماعة الأوروبية للمنشورات الرسمية لوكسمبورغ

أنظمة تجارية أخرى:

تشغّل أوروبا خارج إطار رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، عدداً من أنظمة التجارة المختلفة مع العالم النامي : مثل النظام العام للتفضيلات (GSP) والنظام العام الأعلى للتفضيلات (Super GSP) ومناطق التجارة الحرة ذات العلاقة التبادلية بالإضافة إلى مجموعة من التدابير المتخصصة في العلاقة بين مجموعة ومجموعة مثل التدابير بين الاتحاد الأوروبي ورابطة جنوب شرق آسيا (ASEAN) كمثال . ما هي حصيلة هذه الأنظمة على العلاقات التجارية ؟ بالتأكيد، شهدت التسعينيات التآكل المستمر لكل أشكال مزايا النظام العام للتفضيلات لأن منظمة التجارة العالمية عملت على المساواة في المعاملة ، وجعلت مناطق التجارة الحرة ، بدون نزاع ، الأطر التجارية الأكثر امتيازاً . وباستخدام المقارنة مع نماذج التجارة مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كسياق ، فإن مقارنات العلاقات التجارية للقاء الآسيوي الأوروبي ورابطة جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية مع الاتحاد الأوروبي سوف تناقش فيما يلي :

وقبل البدء ، على أي حال ، فإن أهمية مختلف الكتل التجارية تتطلب سياقاً عالمياً . ففي عام ١٩٧٠ ، كانت حصة أوروبا من التجارة العالمية حوالي ٧٪ ، ولكنها انتشرت بسرعة كالفطر عند نهاية القرن حتى وصلت إلى حوالي الربع (٢٥٪) . وبينما لا تزال التجارة فيما بين بلدان الاتحاد الأوروبي تشكل الحصة الكبرى من نشاط الاتحاد الأوروبي التجاري ، فقد شهدت التسعينيات أهمية التجارة الخارجية تنمو بشكل كبير . ومؤخراً جداً ، دعم الاتحاد الأوروبي بنشاط تحرير كل أشكال الأنظمة التجارية متعددة الأطراف لتحسين صورته التجارية على المستوى الدولي ومن موقعه في الاقتصاد العالمي . وكما ترى إحدى الدراسات ، كان هذا الدور في التوسع والتحرير " بشكل أساسي على حساب البلدان الأقل

نمواً * لأن سياسة الاتحاد الأوروبي (وبشكل خاص السياسة الزراعية المشتركة CAP) شوهت الأسواق العالمية وكان التعويض بواسطة اتفاقية لومي والاتفاقيات الأخرى غير كاف (بيترسون وبومبيرغ Peterson & Bom-berg، ١٩٩٩ ، ص٩٥) . والجدول ٥-٣ يتابع بنية التجارة الخارجية للاتحاد الأوروبي من عام ١٩٧٥ حتى عام ١٩٩٤ ، وهذه الفترة تشير إلى نماذج التجارة قبل تحول الاتحاد الأوروبي المستمر نحو التجارة الحرة. وهناك اتجاهان واضحان. الأول : بقيت التجارة مع العالم النامي ، كمعدل مئوي من إجمالي تجارة الاتحاد الأوروبي الخارجية ثابتة تقريباً ، وكان أي ارتفاع بفضل الدول الأسيوية المصنعة حديثاً والتي لم يعد من المعقول أو المستطاع أن تصنف ضمن المعايير المعاصرة لوضع الدول النامية . ثانياً : يخفي هذا الاتجاه الفوارق الإقليمية الأخرى كما يخفي حقيقة أن هناك رابحين هامين (أسيا بشكل عام) وخاسرين (بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، وإلى درجة أقل أمريكا اللاتينية) . وهكذا فإن أمريكا اللاتينية (محددة في الجدول ٥-٣ على أنها تشمل أمريكا الوسطى بالإضافة إلى أمريكا الجنوبية) قد انخفضت أهميتها فيما يخص الواردات والصادرات (إلى حوالي ٥٪) طوال فترة ٢٤ سنة بينما انخفضت ، وكما شاهدنا سابقاً ، أهمية بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بدرجة أكبر وهي تحوم حول ٣٪ فقط . وبالعكس ، فإن بلدان رابطة جنوب شرق آسيا (ASEAN) ضاعفت صادراتها ووارداتها في تجارتها مع الاتحاد الأوروبي ، وضاعفت البلدان الآسيوية المصنعة حديثاً علاقاتها التجارية مع الاتحاد الأوروبي ثلاث أو أربع مرات ، في حين كان لدى الصين الإمكانية لتبرز كشريك وحيد وأكثر أهمية بعد عقود من العزلة عن الاتحاد الأوروبي .

الجدول ٥-٣: نسبة تجارة الاتحاد الأوروبي الخارجية مع مناطق مختارة من الجماعات الإقليمية في العالم الثالث، الفترة ١٩٧٠-١٩٩٤ .

	النسبة المئوية من مجموع الصادرات			النسبة المئوية من مجموع الواردات		
	١٩٧٠	١٩٨٢	١٩٩٤	١٩٧٠	١٩٨٢	١٩٩٤
أمريكا اللاتينية	٦,٧	٥,٢	٥,٣	٧,٩	٦,٥	٥,٠٠
أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي	٧,٦	٧,٢	٢,٨	٨,٩	٦,٠٠	٣,٤
البلدان الآسيوية المصنعة حديثاً	٢,١	٣,٠٠	٧,٦	١,٥	٣,٢	٦,٢
رابطة جنوب شرق آسيا	٢,٣	٣,١	٥,٢	٢,٠٠	٢,٤	٥,٥
الصين	٠,١	٠,١	٢,٣	٠,١	٠,١	٤,٥
مجموع آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية	١٨,٨	١٨,٦	٢٣,٢	٢٠,٤	١٨,٢	٢٤,٦
جميع الآخرين	٨١,٢	٨١,٤	٧٦,٨	٨٠,٦	٨١,٨	٧٥,٤

المصدر: الإحصاءات الأوروبية Eurostat(١٩٩٨) وسميث Smith (١٩٩٩).

وكما لوحظ مسبقاً، فإن السياق الاستعماري لمعاهدة روما لم يذكر أي علاقات مع أي بلد محدد غير مرتبط بالمعاهدة. وفي الحقيقة، ففي معاهدة ماستريخت فقط أصبحت التنمية (مساعدة وتجارة) هدفاً عادياً واضحاً حتى لو أعطي توكيد أكبر للرمزية بدل المادة. (بيروتشي Birocchi، ١٩٩٩، ص٣). وحددت تعليمات المجلس التالية (رقم ٤٤٣/ ٩٢٠) وجهات نظر الاتحاد الأوروبي في التنمية المالية والاقتصادية والإنسانية لبلدان أسيا وأمريكا اللاتينية (ALA) وهذا موقع للسياسة سوف يبقى فعالاً حتى يتم تأسيس أي مناطق تجارة حرة إقليمية. وشكل إدخال النظام العام للتفضيلات (GSP) في عام ١٩٧١ علاقات التجارة مع أمريكا اللاتينية وأسيا على الأقل حتى إصلاحات جولة الأورغواي للاتفاقية العامة حول التعرفة والتجارة (GATT). وسمحت الطبيعة

أحادية الجانب للنظام العام للتفضيلات للاتحاد الأوروبي ، من خلال التعرفات والحصص المحددة ، أن يحدد المنتجات الحساسة (مثل المواد النسيجية) وأن يستثني تقريباً كل الصادرات الزراعية إلى أوروبا بسبب الطلبات الداخلية للسياسة الزراعية المشتركة ((CAPالمدعومة مالياً . وبشكل متزايد ، استخدم الاتحاد الأوروبي إجراءات أخرى "غير التعرفة" للسيطرة على التجارة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أسيا وأمريكا اللاتينية . وهذه شملت أشياء مثل "ضوابط التصدير الاختيارية" التي تفرض حداً أعلى لبعض المنتجات المختارة للتصدير إلى أوروبا من بعض البلدان المحددة. وأدت " قواعد المنشأ " التي تتحكم بالمنتجات المؤهلة للتفضيلات التجارية بالإضافة إلى التشريع الذي يمنع إغراق السوق ، إلى لجم انفتاح التجارة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أسيا وأمريكا اللاتينية . وكما استنتج أحد المعلقين، فإن سياسة الاتحاد الأوروبي التجارية نحو أسيا وأمريكا اللاتينية قبل جولة الأورغواي لعام ١٩٩٤ " كانت بشكل عام غير منسجمة مع السعي الحثيث لتنمية بلدان أسيا وأمريكا اللاتينية، لكونها - وهذا أمر ربما لا يدعو للدهشة - مهتمة أكثر بحماية المنتجين الأوروبيين " . (بيروتشي، ١٩٩٩، ص ٨)

وصادف مع ظهور منظمة التجارة العالمية (WTO) أن أوروبا كانت تسعى لإعادة تحديد طبيعة علاقتها الاقتصادية مع كل من أسيا وأمريكا اللاتينية . وكما نوقش مسبقاً ، فإن التجارة الحرة من خلال منظمة السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) بدأت تسيطر على الإطار المستقبلي مع أمريكا اللاتينية بينما تحول مركز الاهتمام في أسيا من بلدان منظمة جنوب شرق أسيا (ASEAN) إلى بلدان اللقاء الآسيوي الأوروبي (ASEM) . ماذا كانت حصيلة هذا التحول - من حيث الواقع ومن حيث الإمكانية - على التجارة في أساس العلاقات الاقتصادية ؟

العلاقات بين الاتحاد الأوروبي والسوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR):

سبق أن قدمت دراسة موجزة للعلاقات الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي

ومنظمة السوق الجنوبية المشتركة((MERCOSURفي الفصل الثاني من هذا الكتاب : والمعلومات التي تقدم هنا تكمل تلك الدراسة وتؤكد على الاتجاهات الاقتصادية الهامة . وفيما يخص التجارة الإجمالية بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة السوق الجنوبية المشتركة (بما فيها تشيلي) ، فقد تجاوزت قيمة التجارة بين هاتين المجموعتين الإقليميتين مبلغ ٤٩ مليار دولار في عام ١٩٩٨ ، وعلى الرغم من التعرفة المضافة من قبل منظمة السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) بنسبة ١٠٪ على كل السلع تقريباً ، فقد ازدادت صادرات الاتحاد الأوروبي خلال نهاية التسعينيات بشكل مستمر حتى بلغت أكثر من ٢٤ مليار يورو، مع البرازيل ، السوق الرئيسية (تصنف التاسعة فيما يخص جميع صادرات الاتحاد الأوروبي) . وأدى هذا، مع التراجع في الطلب بعد الأزمة الآسيوية عام ١٩٩٧ إلى إلقاء الضوء على أهمية التجارة مع أمريكا اللاتينية بشكل عام . وبالنسبة لمنظمة السوق الجنوبية المشتركة وتشيلي ، يعتبر الاتحاد الأوروبي الشريك التجاري الرئيسي ، ويسبق الولايات المتحدة الأمريكية واليابان ، ويمتص حوالي ربع صادراتها . وقد شهد الاستثمار الأجنبي المباشر المتزايد ، والمزيد من الخصخصة دور أوروبا المالي في المنطقة ينمو بشكل كبير خلال التسعينيات . (بيسا ورودريغز Bessa-Rodrigues، ١٩٩٩ ، ص٩٠) على الرغم من أن ظلال التوسيع داخل الاتحاد الأوروبي جعلت التنمية أكثر بطأ كما هي الحال عبر مساحة واسعة من نشاط الاتحاد الأوروبي الخارجي .

ووفقاً للمعلومات المقدمة من الإحصاءات الأوروبية (Eurostat) ومن موقع المفوضية على شبكة الإنترنت فيما يخص علاقاتها مع بلدان السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) ، فإن التجارة بين الاتحاد الأوروبي ومجموعة بلدان السوق الجنوبية المشتركة قد ازدادت بشكل كبير خلال التسعينيات، وارتفعت القيمة الإجمالية للتجارة بين الكتلتين (صادرات وواردات) من ١٩ مليار يورو في عام ١٩٩٠ إلى ٤٢,٥ مليار يورو في عام ١٩٩٨ ، وهي زيادة تقرب من ١٢٥٪ خلال هذه الفترة. وعانى الاتحاد الأوروبي من عجز تجاري مع مجموعة بلدان السوق

الجنوبية المشتركة حتى عام ١٩٩٣ - ١٩٩٤، ولكنه تمتع بفائض منذ ذلك الوقت (كان الفائض في عام ١٩٩٨ يساوي ٦,٤ مليار يورو) . وفيما يخص الواردات، يشكل الاتحاد الأوروبي الشريك التجاري الرئيسي بالنسبة لبلدان السوق الجنوبية المشتركة، ويمثل ٣٣٪ من إجمالي الواردات في عام ١٩٩٧، بينما تمثل الواردات من الولايات المتحدة الأمريكية ٢٧٪، ومن اليابان ٧٪، و٥٪ فقط من أمريكا اللاتينية. وفيما يخص الصادرات، يعتبر الاتحاد الأوروبي أيضاً الشريك الرئيسي لبلدان السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR)، ويمثل ٣٠٪ من إجمالي الصادرات في عام ١٩٩٧، وبالمقارنة، فإن الصادرات إلى الولايات المتحدة الأمريكية تمثل ١٩٪، وإلى اليابان ٦٪ و ١٣٪ إلى باقي أمريكا اللاتينية. وخلال الوقت، كان الاتحاد الأوروبي قادراً على زيادة حصته من السوق، بينما بقيت حصة الولايات المتحدة بالأحرى ثابتة وتراجعت حصة كل من اليابان وبقية دول أمريكا اللاتينية. وهكذا، على الرغم من وجود اتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا (NAFTA)، يعتبر الاتحاد الأوروبي حالياً الممون الرئيسي لبلدان السوق الجنوبية المشتركة _على الرغم من أن تذبذب الوحدات النقدية والتنمية المفترضة المتوقعة من اتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا سوف تقلب هذا الاتجاه في الأجل المتوسط. وبشكل نموذجي، فإن بنية التجارة في السلع كانت غير متناسقة: فقد كانت المنتجات الصناعية والسلع الرأسمالية هي الصادرات الرئيسية للاتحاد الأوروبي، بينما تمثل الصادرات الرئيسية لبلدان السوق الجنوبية المشتركة السلع الأولية ومنتجات زراعية ومواد غذائية. وأخيراً، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) للاتحاد الأوروبي في بلدان السوق الجنوبية المشتركة ازداد أيضاً بشكل كبير خلال التسعينيات وبلغ ١٩,٣ مليار دولار أمريكي في عام ١٩٩٧. والمستثمرون الكبار كانوا المملكة المتحدة وإسبانيا وهولندا وألمانيا وفرنسا. واحتفظت الولايات المتحدة الأمريكية بالمركز الأول باعتبارها المساهم الأكبر بالاستثمارات الأجنبية المباشرة في بلدان السوق الجنوبية المشتركة. وعندما تقارن الثروة النسبية لأمريكا اللاتينية مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي - يجب ألا يشغلنا هذا الأمر

عن الحقيقة الجيوبوليتيكية والاقتصادية لأمريكا اللاتينية . تتكون منظمة السوق الجنوبية المشتركة من مجموعة من البلدان النامية غير المتناسقة ولها بنية ديمقراطية غير ناضجة، وتقع على هامش الاقتصاد العالمي ومعرضة لتقلبات الاقتصادات العالمية . وعلى الرغم من الفوارق الداخلية بين أعضاء مجموعة السوق الجنوبية المشتركة في حد ذاتها ، بغض النظر عن الفوارق بينها وبين الاتحاد الأوروبي ، فإن الغاية من اتفاقية الإطار عام١٩٩٥ حول التعاون الإقليمي مألوفة _وهي دعم التكامل الإقليمي ومساعدة التجارة الحرة (انظر الفصل الثاني) .

الجدول ٥-٤ : مقارنة تجارة الاتحاد الأوروبي وتجارة الولايات المتحدة الأمريكية مع بلدان السوق الجنوبية المشتركة ١٩٩٦-١٩٩٨

الصادرات إلى بلدان السوق الجنوبية المشتركة (مليار يورو)

	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
الاتحاد الأوروبي	١٨,٥	٢٣,٣	٢٤,٤
الولايات المتحدة	١٤,٦	٢٠,٤	٢١,٧

الواردات من بلدان السوق الجنوبية المشتركة (مليار يورو)

	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
الاتحاد الأوروبي	١٤,٩	١٧,٥	١٨,٠
الولايات المتحدة	٩,٥	١١,٣	١٣,٢

المصدر : الإحصاءات الأوروبية (Eurostat)١٩٩٨ .

الاتحاد الأوروبي- أسيا :

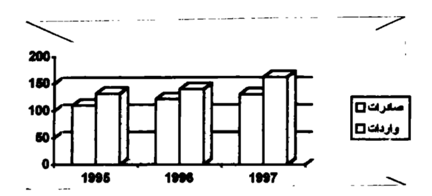
قبل الأزمة الاقتصادية في نهاية التسعينيات ، تعرض الاتحاد الأوروبي لعجز تجاري منتظم مع الشركاء الآسيويين (ويعرفون هنا بأنهم الشركاء الثمانية في اللقاء الآسيوي الأوروبي وهم: إندونيسيا - ماليزيا - الفليبين - سنغافورة - تايلاند - بروناي - فيتنام - لاوس بالإضافة إلى الصين واليابان وكوريا الجنوبية). ففي عام ١٩٩٧ مثلاً ، كان لهذه المجموعة المكونة من ١١ إحدى عشرة دولة آسيوية فائض تجاري مع الاتحاد الأوروبي بقيمة ٣١ مليار يورو (انظر الشكل ٥-٢)، وتمثل أسيا تقريباً ربع واردات الاتحاد الأوروبي العالمية(٥ , ٢٤٪) وهي قريبة من خمس (٥ , ١٨٪) صادرات الاتحاد الأوروبي من السلع. وكان معظم الصادرات والواردات من الآلات ومعدات النقل . و حسب كل معايير الصناعة عانى الاتحاد الأوروبي من عجز في التجارة مع أسيا (انظر الجدول ٥-٥) . وبالمقابل ، فإن التجارة بالخدمات كانت لصالح الاتحاد الأوروبي خلال نفس الفترة. وعلى سبيل المثال ، فقد زودت التجارة في قطاع الخدمات الاتحاد الأوروبي بفائض تجاري قدره ٤ , ٦ مليار وحدة نقد أوروبية في عام ١٩٩٦ (وتمثل الخدمات المصدرة إلى اليابان أكثر من نصف القيمة الإجمالية في هذا القطاع) . وبشكل نموذجي، حصلت المملكة المتحدة وحدها على نصف هذا الفائض تقريباً. وعلى الرغم من الفجوة التجارية القائمة لصالح أسيا، بالنسبة للعديد من الدول الأعضاء، فإن السوق الآسيوية ذات أهمية خاصة. لقد كانت كل من ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة وإيطاليا المصدر الأكبر، بينما كانت ألمانيا والمملكة المتحدة وهولندا المستوردين الأكبر للسلع الآسيوية في عام ١٩٩٧- وحصلت ألمانيا وبريطانيا معاً على ما مجموعه ٤ , ٤٨٪ من جميع الواردات الآسيوية للاتحاد الأوروبي (انظر الجدول ٥-٦) .

وترى وجهة نظر أخرى حول العلاقة بين الاتحاد الأوروبي وأسيا " أن المشكلة بالنسبة للاتحاد الأوروبي فيما يخص التجارة مع شرق أسيا

ليســـــت في حـجـم هـــذه التــجـــارة وإنما في مـعـــدل النمو" (غـريموبـد ومـايــس ,Grimwade & Mayes,2000 ص ٣٦١). وبينمـا تمثل الاقـتـصـادات العشرة الأكبر في شرق أسيا فقط ٨ ,١٠٪ من إجمالي واردات الاتحاد الأوروبي بحلول عام ١٩٩٤، فإنها جميعاً ما عدا الفلبين شهدت المعدل المئوي لنصيبها من الواردات يرتفع خلال الفترة ١٩٨٣- ١٩٩٤ (انظر الجدول ٥-٧) . و تفاقمت هذه الحالة بسبب عدم التوازن بين الواردات والصادرات: في عام ١٩٩٤ كانت نسبة الصادرات إلى شرق أسيا ٥ ,٧٪ فقط من إجمالي صادرات الاتحاد الأوروبي ونتج عن ذلك عدم توازن هام في التجارة . والتغير في أهمية الصين خلال هذه الفترة كان هاماً ، كما كان التأثير غير المتناسق للتجارة مع اليابان واضحاً . وعند دراسة المزايا النسبية لصادرات بلدان شرق أسيا من المنتجات الأولية وبعض الصناعات التي تتطلب عملاً كثيفاً (مثل الثياب والأحذية)، من الواضح أنه قد تكون هناك مخاطر ترتبط بتحرير العلاقات التجارية بالنسبة للاتحاد الأوروبي من خلال عملية اللقاء الآسيوي الأوروبي .

وتم تأسيس علاقات طبيعية وعادية مع الصين فقط في عام ١٩٧٥ . وإمكانية النمو بالنسبة للتجارة مع الصين(بالإضافة إلى التحدي بأي عدم توازن تجاري) تشكل العامل الأكثر أهمية في العلاقات التجارية بين الاتحاد الأوروبي وأسيا . وفي عام ١٩٨٠ كانت قيمة التجارة في الاتجاهين فقط ٤ ,٢ مليار وحدة نقد أوروبية: بينما توسع هذا الرقم فأصبح ١ ,٥٩ مليار يورو في عام١٩٩٨(جيادونغ ، ٢٠٠٠، ص٣) . وعلى الرغم من أن هذه المستويات هي في الواقع حوالي نصف تجارة الاتحاد الأوروبي مع اليابان، فإن نموذج التوسع في التجارة مع الصين لايمكن إنكاره. إنه يبدو أنها مجرد مسألة وقت حتى تصبح الصين الشريك الآسيوي الأكثر أهمية في التجارة مع الاتحاد الأوروبي .

الشكل ٥-٢ : قيمة تجارة الاتحاد الأوروبي (صادرات-واردات)مع أسيا ١٩٩٥-١٩٩٧ (مليار يورو)



أسيا تعني : إندونيسيا- ماليزيا- الفليبين- سنغافورة - تايلاند - بروناي - فيتنام - لاوس - الصين - اليابان - كوريا الجنوبية .

المصدر : الإحصاءات الأوروبية ,Eurostat(١٩٩٨).

الجدول ٥-٥ : قيمة التجارة من خلال مجموعات الإنتاج الرئيسية ١٩٩٥-١٩٩٧ (مليار يورو).

	الواردات			الصادرات			الميزان التجاري		
	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
المواد الخام	٨,٦	٩,١	٩,٧	٩,٢	٩,٢	١٠,٩	٠,٦	٠,١	١,٢
المواد الكيميائية	٦,٣	٦,٦	٧,٧	١٣,٦	١٤,٢	١٥,٥	٧,٣	٧,٦	٧,٨
آلات ونقل	٧٢,٣	٧٤,٣	٨٧,١	٥٧,٥	٦٢,٥	٦٨,٣	١٤,٧-	١١,٨-	١٨,٨-
صناعات أخرى	٤٦	٤٩,٣	٥٩,٣	٣٢,٣	٣٧,٢	٣٨,١	١٣,٧-	١٢,١-	٢١,٢-
المجموع	١٣٣,٢	١٣٩,٣	١٦٣,٨	١١٢,٦	١٢٣,١	١٣٢,٨	٢٠,٦-	١٦,٣-	٣١-

المصدر: الإحصاءات الأوروبية Eurostat ، (١٩٩٨).

الجدول ٥-٦ : قيمة صادرات وواردات الدول الأعضاء مع زسيا ١٩٩٥ - ١٩٩٧ (مليار وحدة نقد أوروبية)

	الـــواردات			الصـــادرات		
	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
ألمانيا	٣٧,٨	٣٧,٨	٤١,٥	٣٤,٥	٣٦,٨	٣٦,٦
المملكة المتحدة	٢٨,٠٠	٣٠,٧	٣٧,٨	١٦,٢	١٨,٣	٢٢,٥
هولندا	١٤,٦	١٦,٩	٢٠,٩	٦,٣	٦,١	٧,٠٠
فرنسا	١٤,١	١٤,٥	١٧,١	١٧,٠٠	١٦,٨	١٩,٦
إيطاليا	١٠,٠٠	٩,٨	١١,٦	١٤,٦	١٧,٠٠	١٦,٤
بلجيكا- لوكسمبورغ	٧,٨	٧,٩	٩,١	٥,٣	٦,١	٦,٣
السويد	٣,٦	٣,٥	٤,١	٥,٠٠	٦,٥	٧,١
البلدان السبعة الأخرى	١٧,٣	١٨,٢	٢١,٦	١٣,٧	١٥,٤	١٧,٤
مجموع الدول (١٥)	١٣٣,٢	١٣٩,٣	١٦٣,٨	١١٢,٦	١٢٣,١	١٣٢,٨

ملاحظة: آسيا تعني: إندونيسيا - ماليزيا - الفليبين - سنغافورة - تايلاند - بروناي - فيتنام - لاوس - الصين - اليابان - كوريا الجنوبية.

المصدر: الإحصاءات الأوروبية (يوروستات)، (١٩٩٨).

الجدول ٥-٧: واردات وصادرات الاتحاد الأوروبي والميزان التجاري مع شرق آسيا ١٩٨٣ - ١٩٩٤ (مليون دولار أمريكي)

البلد	الـــــواردات		الصـــــادرات		الميزان التجاري ١٩٩٤
	١٩٨٣	١٩٩٤	١٩٨٣	١٩٩٤	
تايلاند	١٥٧٦	٧٦١٧	١١٥٣	٦٩٩٠	٦٢٧-
ماليزيا	١٩٩٠	٩٠٨٨	١٤٨٨	٦٥٩٣	٢٤٩٥-
سنغافورة	١٥٩٧	٩٧٦٩	٢٤٧٢	١٠٢٤٤	٤٧٥+
اندونيسيا	١٢٤٩	٧٠٧٠	٢١٦٩	٤٩٤٤	٢١٢٦-
الفلبين	١٠٠٧	٢٣١٩	٩٦١	٢٢٧٥	٤٤-
الصين	٢٤٨٥	٢٧٨٤٨	٢٥٣٨	١٤٤٥٧	١٣٣٩١-
كوريا الجنوبية	٢٦٤٨	١٠٤٩٩	١٤٥٧	١١٥٨٢	١٠٨٣+
تايوان	٢٨٤٥	١٢٧٩٠	١٤٠٢	٩٩٨٨	٢٨٠٢-
هونغ كونغ	٤٠٢٧	٧٦٥٥	٢٨١٩	١٥٢١١	٧٥٥٦+
اليابان	١٩٩٩٤	٦٢٣٧٨	٦٧٨٨	٣٠٩٦٢	٣١٤١٦-
العشرة في شرق آسيا	٣٩٣٢٨	١٥٧٠٣٣	٢٣٢٤٨	١١٣٢٤٧	٤٣٧٨٦-
تجارة الاتحاد مع العالم	٦٢١٩٣٥	١٤٥٠٦٩٩	٥٩٤١٧٢	١٥٠٠٩٣٢	

المصدر: غريمويد ومايس Grimwade & Mayes ٢٠٠٠

الجدول٥-٨: معدل تجارة الاتحاد الأوروبي الخارجية حسب المجموعات الإقليمية ١٩٧٥-١٩٩٧

	١٩٧٥		١٩٨٥		١٩٩٥		١٩٩٧	
	واردات	صادرات	واردات	صادرات	واردات	صادرات	واردات	صادرات
جنوب شرق آسيا	١,٩	٢,٥	٢,٧	٣,٠٠	٦,٣	٦,٤	٦,٩	٦,٣
شرق آسيا	٩,٥	٧,١	١٤,٨	١٠,٧	٢٦,٧	٢١,٧	٢٦,٩	٢٠,٢
أمريكا اللاتينية	٦,٥	٨,٠٠	٨,١	٤,٥	٥,٦	٥,٧	٥,١	٦,٣
بلدان رابطة ACP	٧,٩	٨,١	٧,٩	٥,٥	٣,٧	٣,١	٣,٤	٢,٨

المصدر: الإحصاءات الأوروبية يوروستات (١٩٩٨) ودنت (١٩٩٩) .

وهناك وجهة نظر أطول أمداً تقارن بين شرق أسيا ومنطقة جنوب شرق أسيا (ASEAN) وبلدان نامية أخرى وفقاً للمعدل المئوي للتجارة في الاتجاهين وهي موضحة في الجدول ٥- ٨ . وفي حين تمثل بلدان جنوب شرق أسيا فقط حوالي ثلث تجارة الاتحاد الأوروبي مع شرق أسيا إجمالا ، فإن رقم التجارة مع بلدان جنوب شرق أسيا مماثل لرقم بلدان أمريكا اللاتينية ولكنه أكثر من ضعف رقم مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) . إضافة لذلك ، استمرت التجارة مع بلدان جنوب شرق أسيا بالنمو طوال هذه الفترة بينما بقيت التجارة مع أمريكا اللاتينية ثابتة . وكما رأينا سابقاً ، تعرضت التجارة مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي إلى إنهيار مثير وخاصة في الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي . وبالتركيز بشكل معلن على إطار بلدان جنوب شرق أسيا ، تشكل التجارة صلب علاقة الاتحاد الأوروبي . وتغير تركيب هذه التجارة طوال فترة العشرين سنة الماضية . في عام ١٩٨٠ ، كان ثلثا صادرات بلدان جنوب شرق أسيا إلى أوروبا تقريباً يتألف من المواد الخام ـ ولكن بحلول العام ٢٠٠٠ أصبح حوالي ثلاثة أرباع صادرات بلدان جنوب شرق أسيا من الإلكترونيات والمواد المصنعة والأنسجة والثياب .

وبإيجاز ، من الواضح أن التجارة هي العنصر الجوهري في علاقة الاتحاد الأوروبي مع البلدان النامية غير بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، وتمت الإشارة إلى المقارنة مع الحجم المحدود والمتراجع لتجارة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مع الاتحاد الأوروبي . وعلى أي حال ، فإن ما يلاحظ أيضاً هو التقاطع بين الأطر العامة المستخدمة في تحديد علاقة الاتحاد الأوروبي الاقتصادية مع أسيا (وإلى مدى أقل مع أمريكا اللاتينية) . وتفضيل الاتحاد الأوروبي لتدابير منطقة لمنطقة لا تتطابق دائماً وبشكل كامل مع حقائق التكامل الإقليمي في بلدان العالم الثالث . وبالتأكيد في الحالة الآسيوية، كان الاتحاد الأوروبي مسؤولاً عن ابتداع أطر جديدة (مثل اللقاء الآسيوي الأوروبي ASEM) الذي يتقاطع مع نماذج اقتصادية تجارية أخرى (كما مع رابطة جنوب شرق أسيا) . وفي حين أن نهج " قياس واحد يناسب الجميع " لا يصلح ولا ينصح باستخدامه ، فإن تعدد الأنظمة الذي أوجده الاتحاد الأوروبي يجعل شخصية الاتحاد الأوروبي على المستوى الدولي أكثر غموضاً بدلاً من أن يجعلها أكثر وضوحاً .

وإذا أخذنا بعين الاعتبار وجهة نظر الاتحاد الأوروبي العالمية الأوسع فيما يخص التجارة الحرة بين منطقة ومنطقة ، فإن تاريخ العلاقات الماضية وبالعديد من المعاني غير لازم وغير ضروري للقرن الواحد والعشرين . ما هو هام من وجهة نظر التنمية هو كيف تستطيع الأنحاء المختلفة من العالم الثالث أن تستجيب وتنافس على ما سوف يكون " ملعباً مستوياً " بدون دعم ومزايا العلاقات التجارية التفضيلية . مثل هذا السيناريو يفترض فجوة تتسع باستمرار بين أسيا وأمريكا اللاتينية من جهة وبين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) من جهة أخرى . وبغض النظر عن إصلاح اتفاقية لومي ، فإن العالم الثالث يتحول بسرعة كبيرة في الحقيقة إلى ظاهرة أفريقية من وجهة نظر الاتحاد الأوروبي . ولأسباب خاصة داخل الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى ضغوط خارجية ، فإن التجارة والسوق قد حلا محل المساعدات والتفضيلات باعتبارهما الآلية المفضلة للتنمية .

الخاتمة:

التجارة ليست قطاعاً لسياسة تكنوقراطية (فنية) - إنها سياسية بشكل أساسي. ولم يكن هذا أكثر وضوحاً مما كان في حوار التسعينيات حول العولمة والتحرير الذي اخترق المفوضية كما اخترق الدول الأعضاء . وكما يعبر عنها أحد التحليلات " هل الاتحاد قوة من أجل التجارة الحرة أم من أجل الحماية " (بيترسون وبومبيرغ ، ١٩٩٩، ص ٩٠) . وبينما قد يكون المحلفون خارج نطاق هذا السؤال، فإن تفضيل الاتحاد الأوروبي للتجارة مع الكتل يقدم دليلاً على الكفاءة في العلاقات التجارية وعلى تحول التجارة وذلك بتشويه عملية السوق العالمية الحرة الحقيقية . وداخل هذه المعركة الإيديولوجية ، تم تهميش مصالح العالم الثالث بشكل متزايد(على الرغم من أن منظمة التجارة العالمية بعد سياتل طرحت مسألة إدخال جدول أعمال التنمية ضمن العولمة) . وبالمثل، فإن تقسيم التجارة إلى أقسام مستقلة باعتبارها مسألة "خارجية" ينكر الطبيعة متعددة المستويات والمتشابكة للاتحاد الأوروبي. والسوق الداخلية الوحيدة للاتحاد الأوروبي - وحتى الوحدة النقدية إلى حد ما- يتطلب وبشكل شرعي سياسة تجارية خارجية مشتركة. وبدون هذا فإن صلب الوحدة الجمركية سيكون غير فعال . وهكذا، فإن سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية قد ينظر إليها على أنها جانب أساسي من عملية الاندماج- وهذا موضوع سوف يدرس بتفصيل أكبر في الفصل الختامي من هذا الكتاب .

وإضافة إلى ذلك ، وكما تم توضيحه في مكان أخر، فإن السياسة التجارية- مع المساعدات- كانت وسيلة دبلوماسية أساسية في التعبير عن سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية. بالطبع، إن التجارة والمساعدات تقع خارج نطاق تعريف لجنة السياسة الأجنبية والأمنية المشتركة (CFSP) الضيق للسياسة الخارجية ، ولكن السياق القانوني لا يستطيع أن يقلل من الأهمية العملية للتجارة " باعتبارها الأداة الأكثر فاعلية لدى الاتحاد الأوروبي للتأثير في السياسة الخارجية " (بيترسون و بومبيرغ ، ١٩٩٩، ص ١٠٤) . وكان من نتيجة هذه البنية المجزأة للسياسة انتشار

تدابير تجارية حرة مع جماعات مختلفة من البلدان تعكس خصوصيات فردية أكثر من تطبيق أي مبدأ عام أو أي إطار مشترك من أطر الاتحاد الأوروبي . وكان التأثير الفاعل للخيارات السياسية وليس للعقلانية الاقتصادية .

وازدادت العلاقات التجارية المعقدة أصلاً ، تعقيداً وذلك بالتطبيق المستمر للمواد ٣٠٠ و٣١٠ التي تسمح للاتحاد الأوروبي بالتوصل إلى اتفاقيات مع بلدان من العالم الثالث أو مع مجموعات من البلدان . وعلى أي حال ، فإن ظلال منظمة التجارة العالمية (WTO) تعني أن الامتيازات الخاصة أصبحت إمكانية حدوثها قليلة لأن مبدأ " معاملة البلدان المتماثلة تتم بشكل متماثل " - هذا المبدأ يسود تطبيقه الآن . وفي الحقيقة ، تتعارض فلسفة منظمة التجارة العالمية وفي بعض الأشكال هي غير متفقة مع فلسفة الاتحاد الأوروبي : تري منظمة التجارة العالمية أن تدعم تجارة حرة عالمية موحدة في الشكل بينما الاتحاد الأوروبي مشغول يحاول إيجاد مناطق تجارة حرة بين منطقة ومنطقة . كما أن محتوى ومضمون التجارة الحرة يختلف بالنسبة للاتحاد الأوروبي بين منطقة ومنطقة ، لأن المصالح الخاصة تناور من أجل الحماية وتوجد تناقضات في السياسة يمكن أن تصل إلى حد انفصام الشخصية (الشيزوفرينيا) . وعلى الرغم من أن تحرير التجارة أصبح الفلسفة المسيطرة داخل الاتحاد الأوروبي ، لكن هذا لا يعني بالضرورة أن هذا النهج يتم تبنيه بحماس من قبل جميع الدول الأعضاء . وفي الواقع تميزت الدول الأعضاء الجنوبية التي تقودها فرنسا في غالب الأحيان بأنها معارضة وبشكل غريزي لتحرير التجارة بسبب الأهمية التي تمثلها حماية المنتجات الزراعية على المستوى المحلي . والمثال على قوة هذا الائتلاف كان واضحاً خلال المفاوضات حول التجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي وكل من مجموع دول السوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR) وجنوب أفريقيا في نهاية التسعينيات ، حيث تم استثناء الزراعة إلى حد كبير من قائمة المنتجات التي سوف تنزع عنها التعرفة الجمركية .

ويعتبر سياق اتخاذ القرار في العلاقات التجارية الخارجية مكوناً هاماً في

تحديد شكل وحصيلة العلاقة . وبموجب المادة ٣١٠ تتطلب اتفاقيات الارتباط بالاتحاد الأوروبي إجماعا من قبل المجلس كما تتطلب موافقة البرلمان الأوروبي .
وأثبت تشابك دور المفوضية (باستخدامها الحق في المبادرة في السياسة التجارية) مع المجلس أنه غالباً ما يؤدي إلى الصراع بين الطرفين ، ويبين ضرورة أن تبقى الأمور ضمن الحد الأدنى الذي يعكس التفضيلات الوطنية . وهكذا فإن الحافز على أن يتم التحدث بصوت واحد قد مال نحو سياسة ذات صوت منخفض يتم التحدث بها . أما فيما يخص البرلمان الأوروبي ، فإن هناك مصالح خاصة تستطيع أيضاً تشويه الاتفاقيات التي تم التوصل إليها من خلال المفاوضات وبشكل هام ، على الرغم من أن هذا كان في كثير من المناسبات لصالح بلدان العالم الثالث . فقد انتقد البرلمان الأوروبي بحدة اتفاقية منطقة التجارة الحرة المقترحة بين الاتحاد الأوروبي وجنوب أفريقيا وضغط من أجل المزيد من التنازلات من جانب الاتحاد الأوروبي .
ويبدو أن موقفاً مماثلاً من قبل البرلمان سوف يتخذ على الأرجح عندما يقوم في النهاية بدراسة اتفاقية كوتونو للشراكة عام ٢٠٠٠ التي وقعت مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وفي الحقيقة كانت هناك إشارات في بداية عام ٢٠٠١ تقول بأن اتفاقية كوتونو ستكون النقطة المحورية لنزاع حول التجارة يتعلق بتخفيض فرص الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي بالنسبة لسكر بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) وذلك بسبب نهج الاتحاد الأوروبي الجديد بالتعامل مع كل البلدان الأقل نمواً بالتساوي ودون محاباة . وسوف تتم مناقشة مخطط وشكل هذا النزاع في الفصل الثامن من هذا الكتاب .

الفصل السادس

عملية الإصلاح ١٩٩٦-٢٠٠٠

أصبحت اليقينيات القديمة المرتبطة بسياسة التنمية عند منتصف التسعينيات مهددة وبدأ برنامج عالمي جديد يشكل ويصوغ سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه العالم الثالث . يرصد هذا الفصل الأسباب الدافعة نحو الإصلاح وتطور المناقشات حول إطار ما بعد لومي الذي بدأ في عام ١٩٩٦ . والفصل يحدد ويحلل أربع مراحل من التغير : الخيارات الأولية في الورقة الخضراء ، والخطوط العامة المقترحة من قبل المفوضية بعد ذلك وسلطة المفاوضات وعملية المفاوضات النهائية . وتختتم المناقشة بتقييم لدلالات الإصلاحات من أجل تنسيق السياسة والتماسك والتكاملية ـ اللازمة الرسمية المتكررة التي توجِّه العلاقات الخارجية .

لقد قدمت المعاهدة حول الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٣ دليلاً عاماً إلى أهداف سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي . وبشكل عام ، كانت مبادئ التعاون والانسجام والتماسك والتكامل ـ على الأقل نظرياً ـ هي المعايير التي يجب أن تقام حولها سياسة التنمية . تقول المادة ١٣٠ : إن سياسات أوروبا يجب أن تكون " متكاملة " مع سياسات الدول الأعضاء . وحددت المادة الأهداف السياسية والاقتصادية . ويجب أن تؤدي سياسة الاتحاد الأوروبي إلى "دعم الديمقراطية وسيادة القانون وإلى احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية" . وفي المجال الاقتصادي ، يجب أن تعزز سياسة الاتحاد الأوروبي " تنمية اقتصادية واجتماعية

مستدامة . . . . وبشكل خاص للأكثر حرماناً " وأن تسهل " الاندماج التدريجي للبلدان النامية في الاقتصاد العالمي " وأن تعمل على إنهاء الفقر .

على أحد المستويات يمكن رؤية سياسة الاتحاد الأوروبي متفقة مع هذه الأهداف . ولكن حقائق التطبيق ومشاكل التماسك بين القطاعات المختلفة لسياسة الاتحاد الأوروبي وبين عناصرها المختلفة وفاعلية هذه السياسة - كل هذه العوامل تجعل النتيجة تبعث على نسبة أقل من الرضى والارتياح . وإذا كان تخفيف الفقر هو مقياس النجاح فإن سجل سياسة الاتحاد الأوروبي يوحي بالفشل ، ولو عن حسن نية .

وبينما تآكلت المزايا التجارية للاتفاقية إلى حد كبير منذ عام ١٩٧٥ ، فإنها ما تزال تسمح لهذه الدول بوصول غير متبادل ومعفى من الجمارك إلى السوق الأوروبية الوحيدة لسلسة واسعة من السلع المحددة (وبشكل كبير المنتجات الأولية مع بعض الاستثناءات الزراعية) . وكما لوحظ سابقاً، فإن الاتحاد الأوروبي خلال التسعينيات وفي المتوسط قدم ٥٠٪ من واردات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) واستقبل ٤٥٪ من صادراتها . وبالإضافة إلى ذلك كان هناك بروتوكولات هامة (حول قصب السكر والموز) مع مجموعة من البنود من أجل المزيد من الأشكال التقليدية للدعم والمساعدة . وبلغت المساعدات المقدمة من خلال آلية اتفاقية لومي ٥٢٪ من مجموع مساعدات الاتحاد الأوروبي الخارجية في عام ١٩٩٠ . وكما أشرنا في المقدمة لهذا الكتاب ، ومع سقوط الشيوعية عام ١٩٨٩ شهدت البلدان النامية في أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي اعتمادات الاتحاد الأوروبي المالية تتحول بشكل مثير لصالح الاقتصادات الانتقالية في وسط وشرق أوروبا . وفيما يخص التجارة والمساعدات كليهما ، فقد تم التقليل من قيمة الوضع ذي الامتيازات لبلدان اتفاقية لومي بشكل فعال ، وتمتعت مجموعات أخرى من البلدان بوصول أفضل إلى السوق الأوروبية .

وعلى سبيل التوضيح لنماذج التجارة المتغيرة ، في عام ١٩٩٥ كان ٨,٦٪

من واردات الاتحـاد الأوروبي و٢ , ١٠٪ من الصـادرات مع بلدان شـرق ووسط أوروبا . وبالمقـابل فإن بلدان اتفاقية لومي قدمت في نفس العام ٧ , ٣٪ فـقط من واردات الاتحاد الأوروبي وحصلت على ١ , ٣٪ فقط من صادراته . ودليل إضافي على هذا التراجع كان واضحاً في توزيع المساعدات . ففي العام ١٩٩٥ ، كـانت بلدان اتفاقية لومي تمثل فقط ثلث مساعدات الاتحاد الأوروبي الإجمالية - وشهد هذا الاتجاه تقريباً ، ثلاثة أرباع المساعدة الأوروبية الخارجية تذهب إلى بلدان ليست أعضاء في اتفاقية لومي في العام ٢٠٠٠ . ويرى النقاد أن الاتحاد الأوروبي فشل في تطبيق المادة ١٣٠ u من معاهدة ماستريخت ذات الدلالات العميقة على تخفيف حدة الفقر .

وفي مراجعتها المختصرة لسياسة التنمية الماضية ، توصلت المفوضية إلى أن مبادئ اتفاقية لومي في الشراكة والتعاقدية وإمكانية التنبؤ والأمن أنتجت إطاراً تنموياً لا ينافس . ولكن وبشكل نقدي ، وعلى الميزان، فإن هذه الفوائد لم تعوض عن نقائص أكثر خطورة :

" لقد أثبت مبدأ الشراكة أنه صعب التحقيق . والاعتماد على المساعدات القصيرة الأجل وضغوط الأزمات ألقت بظلالها على العلاقات وبشكل متزايد . إن البيئة المؤسسية للدول المستقبلة للعون والسياسة الاقتصادية والاجتماعية كانت في غالب الأحيان عائقاً رئيسياً لفعالية التعاون مع الجماعة الأوروبية . يجب أن يتحمل الاتحاد بعض المسؤولية : لأن إجراءاته حدت أيضاً من فعالية المساعدات . إن مردود التفضيلات التجارية كان إجمالا مخيباً للآمال " (المفوضية، ١٩٩٧ a، ص ٧).

الدافع على الإصلاح:

وكما أوجزنا في الصفحات ٤٢- ٤٣ من المقدمة ، فقد تم تحدي اتفاقية لومي على عدة جبهات . أولاً : كان سجل المساعدات الأوروبية أول هذه التحديات . قليل من بلدان اتفاقية لومي شهدت تحولاً جذرياً في اقتصادها ؛

واستمرت التبعية في تحديد العلاقة مع أوروبا . ولم يفشل فقط إطار اتفاقية لومي بشكل أساسي في تحسين المواقع الاقتصادية للغالبية العظمى من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP)، وإنما يرى بعض النقاد أن النموذج التاريخي في تبعية العالم الثالث للعالم الأول أصبحت حتى أكثر عمقاً وتأثيراً . هذا التخلص من الوهم ، يرافقه الضبط المحلي المالي على ميزانية الاتحاد الأوروبي والضغوط من الدول الأعضاء الهامة - كل هذه العوامل اجتمعت لتجعل من إصلاح السياسة أولوية . ولذلك فأن الاتحاد الأوروبي أصرّ على الشرطية الاقتصادية والسياسية لدعم الحكم الصالح كما سعى إلى إعادة تحديد الأساس الاقتصادي للعلاقة .

وكانت التغيرات الهائلة التي شهدتها البيئة الدولية خلال التسعينيات حافزاً آخر للتغيير . فقبل عام ١٩٨٩ كانت سياسة التنمية الأوروبية تهتم بشكل خاص بالعالم الثالث " التقليدي " . ومع انهيار الشيوعية في وسط وشرق أوروبا ، تحولت أولويات التنمية بشكل متزايد إلى هذه الاقتصادات الديمقراطية الانتقالية . وبالنسبة للاتحاد الأوروبي ، تبدأ الصدقة أو على الأقل المساعدة قرب البيت . وبأساليب عديدة ، فإن عملية الاندماج وضرورة التوسع نحو الشرق سببت نتائج ضارة (ولو غير مقصودة) للعالم النامي خارج حدود أوروبا .

ثالثاً : لقد تغيرت معايير البيئة العالمية ، وهذا أوجد فرصاً جديدة ـ ومخاطر ـ مرتكزة حول التكنولوجيا وعولمة التجارة والأنظمة المالية . وبشكل أساسي ، فإن التيار الواسع والمتجه نحو تحرير التجارة واستقامة منظمة التجارة العالمية (WTO) كانت على غير اتفاق مع الجوانب التفضيلية والتقليدية لاتفاقية لومي . وبدأت منظمة التجارة العالمية بشكل عام بدراسة الاتفاقيات التفضيلية وبشكل محدد فيما يختص باتفاقية لومي . وعلى الرغم من أن اتفاقية لومي الرابعة منحت تنازلاً من قبل منظمة التجارة العالمية ، لكنه من الواضح أن هذا التنازل لا يمكن أن يستمر على المدى المتوسط . وليس واضحاً فيما إذا كان موقف منظمة التجارة العالمية قد عكس ببساطة تحاملات التجارة الحرة للاتحاد الأوروبي أم أنه تصرف كعامل مساعد (-Cat

alyst) لها . وعلى أي حال ، فإن جدول أعمال التجارة الحرة أصبح جزءاً من إيديولوجية الاتحاد الأوروبي الجديدة وأقيم ليلعب دوراً مركزياً في تحديد شكل الحوار المستقبلي بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) .

رابعاً : وبشكل متناقض بعض الشيء فيما يخص التجارة أو المساعدات ، فإن بلدان اتفاقية لومي التي كانت تحظى بالامتيازات في الماضي تراجعت مكانتها بشكل فعال ، وحصل الحوار الجديد بين مجموعة ومجموعة على مكانة أفضل للوصول إلى الأسواق الأوروبية . وكما نوقش في فصول سابقة ، فمن موقع على ذروة ما كان يسمى " هرم الامتيازات " في السبعينيات ، فإن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي شهدت وضعها يتآكل بشكل مستمر : وبلدان وسط وشرق أوروبا (CEECs) وبلدان المتوسط بالإضافة إلى عدد من الاتفاقيات الثنائية ، كل ذلك قدم وصولاً تفضيلياً أحسن بالإضافة إلى تهميش موقع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التنافسي .

أخيراً وكما نوقش في مكان أخر في هذا النص ، فإن التنوع داخل العالم النامي والتناقضات الواضحة في تنظيمات الاتحاد الأوروبي الجغرافية أصبحت لا يمكن الدفاع عنها . والمعاملة غير المتماثلة لبلدان نامية متماثلة أصبح تفسيرها صعباً بشكل متزايد . فالعلاقات في مرحلة ما بعد الاستعمار والروابط التاريخية كانت التفسير الواضح لهذا التقليد من الاختلاف والتنوع . ولكن الطبيعة الانتقائية والتدريجية لاتفاقية لومي اعتبرت بلا شك أكبر نقاط ضعفها . لقد حاولت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، بالطبع ، أن تحافظ على مظهر التضامن والمصالح المشتركة ، ولكن حتى داخل المجموعة بدأ يظهر انقسام بين البلدان النامية والبلدان الأقل نمواً وبدأ يحظى بالاعتراف . وعلى الرغم من أن الجغرافيا لم تهجَر بشكل كامل ، لكنها ستكون في المستقبل ملزمة بالتعايش مع معيار الوضع

التنموي . وعكس كل من اتفاقية الشراكة في كوتونو ومبادرة " كل شيء إلا السلاح " هذه الحقيقة الجديدة .

واستجابة لهذه ولمتطلبات أخرى ، طرحت مفوضية الاتحاد الأوروبي في تشرين الثاني (نوفمبر) عام ١٩٩٦ مناقشتها " الورقة الخضراء حول مستقبل اتفاقية لومي " ، والتي سوف تثبت دلالاتها أنها كانت ذات تأثير كبير على أوروبا وعلى العالم النامي . لقد تم الهجوم على الدوافع الماضية كالإيثار والغيرية (المستندة إلى مناقشات أخلاقية) والمصالح الذاتية (المرتكزة إلى عقلية الحرب الباردة) وأكدت الأسباب الفكرية الجديدة التي تقود الآن علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية على الديمقراطية واقتصاد السوق الحرة والإقليمية . وكان التوقع أن خيارات الإصلاح سوف تعني تخفيضاً في " الامتيازات " الحالية لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وتحت التهديد ظهر الإصلاح على أنه مفهوم للشراكة المتساوية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بالإضافة إلى التأهيل الآلي للمساعدات ولأمن العلاقات التجارية طويلة الأمد التي ترتكز إلى المعاهدة . وبالمقابل ، فإن التحرك لتجاوز الاتفاقيات الانتقائية باتجاه نموذج شامل لعلاقات التنمية العالمية لدى الاتحاد الأوروبي ربما كان طريقة أفضل لتأمين التعاون والتماسك والتكاملية (انظر الفصل الرابع) . وكما رأينا ولكي تكون فعالة ، فإن سياسات التنمية لدى الاتحاد الأوروبي وتلك التي تعود للدول الأعضاء يجب أن تكون متكاملة فيما بينها ، كما يجب أن يتم التنسيق بينها على المستوى النظري وعلى المستوى العملياتي ، ويجب أن تبقى أهداف التنمية متناسقة (ومتماسكة) مع تجارة الاتحاد الأوروبي ومؤسسات صيد الأسماك والقطاع الزراعي وقطاعات أخرى للسياسة - وهذه مهمة ذات أهمية بالغة . إن أي علاقة جديدة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) عليها أن تحترم وتعمل ضمن معايير هذه المبادئ الأساسية للسياسة .

إن هناك مستويين إثنين لهذه المشكلة لابد من التمييز بينهما : الأول بين

الدول الأعضاء ذاتها وثانياً ضمن الاتحاد الأوروبي . ومعاهدة ماستريخت تتعامل بشكل رسمي مع دور الدول الأعضاء في المادة ١٣٠ x . إنها تنص على : " سوف تقوم الجماعة والدول الأعضاء بالتنسيق بين سياساتها فيما يخص التعاون التنموي وسوف يتم التشاور فيما بينها حول برامج المساعدات " . وعلى أي حال ، يستطيع هذا الالتزام داخل المعاهدة فقط أن يعدل لا أن يقرر الخلافات العميقة في الأهداف والأولويات والآليات حول مسائل التنمية التي توجد بين الخمس عشرة (الأعضاء في الاتحاد) . فقد بقيت مثلاً سياسة التنمية الفرنسية إلى حد كبير إستعمارية جديدة ، بينما تتبع إيطاليا منهجاً أكثر تجارية ، وتؤكد المملكة المتحدة على الحكم الصالح في حين تركز البلدان الشمالية اهتمامها بشكل رئيسي على تخفيف حدة الفقر . وجهات النظر المتنوعة هذه تجعل من الصعب تأسيس تنسيق وتماسك وتكامل حتى على مستوى الدول الأعضاء . وهكذا فإن التحدي الأول يكمن في التنسيق والتماسك والتكامل على مستوى الدول الأعضاء وليس على مستوى الاتحاد . أن الدول الأعضاء تتصرف بطرق مختلفة وعلى مستوى واسع ، وهناك القليل جداً من المعرفة المشتركة حول ما تفعله كل دولة منها أو حول وجود علاقات مؤسسية تستطيع التنسيق بين برامج التنمية ثنائية الأطراف على الرغم من طموحات معاهدة ماستريخت .

والمستوى الثاني يرتبط بالاتحاد الأوروبي . وكما تؤكد المادة ١٣٠ ، فإن التكاملية هدف من أهداف السياسة . ومع ذلك فأن التكاملية تطلب تنسيقاً وتعاوناً لكي تتمكن من تقديم سياسة تنمية أكثر فعالية من قبل الاتحاد الأوروبي . وكما تمت المناقشة سابقاً ، ولأسباب تاريخية أولية ، (والتدرج في التوسع) فقد إتسعت سياسة التنمية بطريقة غير منظمة وغير منسجمة . ولكن السؤال يبقى : من ينسق مع من داخل إطار الاتحاد الأوروبي؟ هل تستطيع المفوضية، أو هل يجب عليها ، أن تنسق مواقف الدول الأعضاء؟ وإعطاء صلاحيات أو سلطات جديدة للمفوضية لا يتفق مع الاندفاع العام المضاد للمفوضية الوارد في إصلاحات ماستريخت وأمستردام ونيس . وبالنظر إلى وجود فجوة كبيرة في السيطرة فإنه ليس مثيراً

للدهشة أن تطبيق التكاملية كان بطيئاً ، وخاصة إذا أخذنا بعين الإعتبار البرامج المتصارعة حول كبح وضبط دور المفوضية . ولكي تكون مبادرات السياسة قابلة للتنفيذ ، ولاحترام الالتزامات الواردة في الاتفاقية ، لابد من تخويل المفوضية بشكل واضح بالقيام بمهمة التنسيق .

وتخترق مشكلة التنسيق المفوضية ذاتها . ولأن الكفاءات الخارجية للاتحاد قد تطورت فإن هذه نتجت عن تنويع وتوزيع المسؤولية المؤسسية وليس عن مركزيتها . وكما سبقت الدراسة في الفصل الثالث ، وقبل إعادة التنظيم من قبل برودي ، ارتبطت سياسة التنمية بعناصر سبعة منفصلة داخل المفوضية وهي : المديرية العامة للعلاقات الاقتصادية الخارجية (DG I) ، و (DG IA) و(DG IB) و(DG II) و(DG VIII) و(DG XII) ومكتب الجماعة الأوروبية الإنساني ECHO. وتم تحديد مدى مشاكل التنسيق المرافقة التي أدى إليها هذا الوضع في المراجعة الخارجية لمساعدات الجماعة الأوروبية التي تعهدت بها لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) . وتم لفت الانتباه بشكل خاص إلى البنية التنظيمية المفرطة في التعقيد في بروكسل إذا ما قورنت مع متبرعين آخرين ومع المشاكل التي يسببها هذا الوضع لبعض البلدان المستقبلة للمساعدة . وكان الإصلاح الممكن الذي أقترح في هذا المجال هو إيجاد وكالة منفصلة داخل المفوضية تكون مهمتها جمع هذه المهام المهنية والفنية معاً . ومرة أخرى ، كان مثل هذا الدور المدعوم للمفوضية غير مقبول في المناخ السياسي المعاصر .

وحتى لو كانت هناك إمكانية لتقرير مسألة المسؤولية ، فإن مثل هذا الإصلاح في البنية سوف يكون معاكساً لانتقاد أخر من لجنة مساعدات التنمية (DAC) : على مستوى الخبرة وعلى مستوى العاملين . فهناك حوالي ١٠٠٠ موظف رسمي من المفوضية له علاقة بسياسة التنمية ، بالإضافة إلى ٣٤٠ موظف في وفود المفوضية في البلدان النامية . وهذا يمثل عدداً صغيراً نسبياً من العاملين إذا ما قورن مع متبرعين من نفس الحجم مثل الولايات المتحدة الأمريكية والبنك الدولي .

وبالإضافة إلى النقص في العدد الإجمالي فإن تقرير لجنة مساعدات التنمية حدد مناطق خاصة للسياسة حيث توجد حاجة ماسة للخبرة - تخفيف الفقر ، الجنس (ذكر أم أنثى) والسكان والبيئة . وفي مثل هذا السياق ، تتم إعاقة تنسيق السياسة ويصبح ' التماسك ' غير متوقع كما يمكن التضحية بالتكاملية . وسياسة الاتحاد الأوروبي الأكثر فعالية في مجال التنمية سوف تتطلب إدارة محسنة مع دلالات متزايدة في الميزانية .

الورقة الخضراء وجدول الأعمال الجديد :

وعلى الرغم من أن ورقة المفوضية الخضراء كانت من وجهة نظر فنية فقط وثيقة استشارية ، فإن الخيارات الأربعة الموجزة اقترحت أن تغيراً أساسياً ، وربما مثالياً ، كان متوقعاً . كانت خيارات الورقة الخضراء كما يلي :

* الوضع القائم : وهذا يرى أن النظام التعاقدي الحالي القائم على التفضيلات غير المتبادلة يمكن أن يستمر إذا ما تم إصلاحه بشكل معتدل . ومع ذلك ، فقد ظهر أن هناك حاجة أو قصوراً في الإرادة السياسية لدى أوروبا لاتباع هذا الطريق ، وكان موضع تساؤل فيما إذا كانت رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي قد احتفظت بالتماسك فيما بينها وبمصالحها الجماعية لتفاوض ككتلة واحدة .

* النظام العام للتفضيلات (GSP) : التطبيق الموحد للنظام العام للتفضيلات من قبل الاتحاد الأوروبي مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ، وبذلك تتم إزاحة التجارة عن أي اتفاق مستقبلي بين أوروبا والعالم الثالث . وهذا سوف يلغي التفضيلات المقدمة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي والشذوذ في التمييز في المعاملة بين أنحاء مختلفة من العالم النامي .

* التبادلية الموحدة : وبعد فترة انتقالية غير متناسقة ، سوف يطلب من كل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أن تلتزم بمبدأ التبادلية في تعاملها مع الاتحاد الأوروبي وذلك انسجاماً مع قواعد منظمة التجارة العالمية (WTO) . وهذا سوف

يؤدي بشكل جوهري إلى إقامة منطقة تجارة حرة (FTA) بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . والمؤشر الممكن لمثل هذا التوجه المستقبلي هو اقتراح منطقة التجارة الحرة المقدم لجنوب أفريقيا من قبل الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٦-١٩٩٧ .

* التبادلية المتنوعة : وفقاً لهذا الخيار، سوف تحصل مجموعات مختلفة من البلدان أو بلدان على المستوى الفردي على تدابير تبادلية مع الاتحاد الأوروبي، ومرة أخرى ترتكز هذه على إجراءات التجارة الحرة.

ماذا كان الحال بالنسبة للوضع الراهن ؟ من الواضح أن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كانت في موقع يمكنها من أن تضغط للحصول على اتفاقية مماثلة بشكل كبير شريطة أن يبقى هناك إجماع لفعل ذلك . وسوف يكون تفكيك الروابط القائمة التزاماً صعباً ويتطلب زمناً طويلاً ومن المحتمل أن الاتحاد الأوروبي يفضل تجنب مواجهة صريحة . فقد حددت المؤسسات القائمة وخاصة الجمعية المشتركة للاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الأدوار والمهام التي كانت بدورها مقاومة للإصلاح . ومع ذلك فقد بقيت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في علاقة غير مستقلة أساساً . وكما أظهرت المراجعات السابقة لاتفاقية لومي ، يستطيع الاتحاد الأوروبي بشكل عام أن يصر وبنجاح على مقترحاته ، تاركاً بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أمام أمر واقع (Fait Accompli) . فالقوة المحركة للمفاوضات ليست متساوية حتماً . وبالتالي ، فإن أي رغبة من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من أجل الوضع الراهن لم تكن شرطاً كافياً ، أما الشرط المسبق الضروري فقد كان إذعان وقبول الدول الأعضاء- وهذا كان من الصعب الحصول عليه . وفي قلب المعضلة ، كانت المخاوف المشار إليها أعلاه : تاريخ من النتائج المختلطة ، سياق التنمية المتغير على المستوى العالمي ، والتناقضات في تدابير الاتحاد الأوروبي العالمية والطبيعة الخلافية لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المكونة للمجموعة . وكما لاحظ

أحد المعلقين في ذلك الوقت " هل تعني مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي قط أي شيء أكثر من مجموعة من البلدان النامية والتي لها علاقة متميزة مع الاتحاد الأوروبي؟ وهل تستطيع هذه الدول أن تعيش خارج هذه العلاقة وجهاً لوجه مع الأمم المتحدة ووكالاتها الكثيرة ؟ " (لو Lowe، ١٩٩٦ ، ص٢٧) .

وأكدت المناقشات التي تقف إلى جانب الوضع الراهن على السلامة التعاقدية لاتفاقية لومي التي سهلت درجة من يقينية النظام . وميزت الاتفاقية أيضاً بين البلدان الأقل نمواً (LDCs) وأوجدت تفضيلات متخصصة (ولو أنها غير كاملة) وأمَّنت لومي الوصول إلى سلسلة من الأسواق الأوروبية الزراعية الحساسة والتي كانت ممنوعة عن بلدان أخرى في العالم الثالث . وبالمقابل ، فإن الحالة ضد الوضع الراهن ترى أن ضرورة الحصول سنوياً على تنازل من منظمة التجارة العالمية (WTO) تقلل من يقينية الاحتفاظ بالتفضيلات التجارية الحالية – وهي واحدة من المزايا الرئيسية للاتفاقية كما تم تحديدها من قبل المفوضية في دفاعها عن الوضع الراهن . ثانياً : عدم اليقينية هذه تقلل من ثقة المستثمر وتمنع تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر الذي هناك حاجة ماسة له . ثالثاً : إن الإطار لم يقدم أي حافز إضافي لعمليات الاندماج الإقليمي بين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وأخيراً إن الانتساب إلى اتفاقية لومي منع أي دولة من أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أو جماعة من المشاركة في أي تدابير تجارية إقليمية لها علاقة مع بلدان متطورة أخرى .

خيارات ما بعد لومي:

وبالتوجه نحو دلالات الخيارات الأخرى ، فإن تطبيق النظام العام للتفضيلات الموحد (GSP) سوف يكون له مزية تنسيق النظام التجاري ذي التفضيلات غير المتبادلة ، وهذا يجعل الاتحاد الأوروبي على وفاق مع قواعد منظمة التجارة العالمية (WTO) . وسوف تتلقى البلدان الأقل نمواً ، غير الأعضاء في اتفاقية لومي معاملة متماثلة من قبل الاتحاد الأوروبي . وإضافة لذلك سوف تنهى

إعاقات المعاهدة التي تمنع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من الدخول في شراكات إقليمية مع بلدان متطورة أخرى مثل اتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا (NAFTA) ومنظمة التعاون الاقتصادي بين أسيا والمحيط الهادي (APEC) .

وبالمقابل ، وتحت النظام العام للتفضيلات ، لن تكون هناك إمكانية لمعاملة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) بشكل موحد لأن التفضيلات سوف تعكس مستويات متنوعة من النمو . والتخفيض في هوامش التفضيلات للأكثر تطوراً من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي والمصدرين للسلع الزراعية سوف يكون هاماً وسوف يهدد استمرار بروتوكول لومي الخاص بالسكر . وفيما عدا البلدان الأقل نمواً (LDCs) ، فإن أمن الوصول إلى الأسواق الذي تقدمه اتفاقية لومي سوف يتأثر والبلدان النامية سوف تخسر أي زيادة رسمية في علاقات التجارة الخارجية للاتحاد الأوروبي لأن النظام العام للتفضيلات (GSP) أداة وحيدة الجانب لدى الاتحاد الأوروبي . وأخيراً فإن روابط المساعدات والتجارة المكرسة من خلال اتفاقية لومي سوف تصبح قاسية ويمحى مبدأ الشراكة الذي قامت على أساسه .

وخيار التبادلية الموحدة ، ينظر إليه من خلال توافقه مع شروط منظمة التجارة العالمية (WTO) وهو متوافق أيضاً مع الاندفاع العام نحو دمج اقتصاديات البلدان النامية في الإطار العالمي (كما هو مطلوب في معاهدة الاتحاد الأوروبي) . والفوائد من هذا تشمل زيادة مصداقية التجارة وزيادة ثقة المستثمر الأجنبي وذلك بواسطة ضمان تعاقدي لسوق مفتوح للواردات وتفضيلات ثابتة . وكما هي الحال بالنسبة لخيار النظام العام للتفضيلات ، فإن إجراءات التجارة الإقليمية مع بلدان متطورة أخرى ستكون مسموحة ، والبلدان النامية غير الأعضاء في اتفاقية لومي سوف تستفيد من تلقي معاملة متساوية . والأكثر انتقاداً ، هو أن مثل هذه المعاملة الموحدة سوف تفشل في التعامل مع الفوارق الملحوظة في مستويات النمو وفي القدرة على المنافسة في بيئة تجارة حرة داخل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط

الهادي . وإضافة إلى ذلك ، فإن إمكانية تطبيق مثل هذا النهج الشامل يعتمد على جميع الدول الموقعة على الاتفاقــية والتي توافق على جدول مشــترك (بموجب المادة (XXIV.5 (c من الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة (GATT)) . وكما تلاحظ الورقة الخضراء ، مثل هذه المنطقة الحرة للتجارة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي سوف تكون بحاجة " أن تأخذ بالحسبان نماذجها التجارية وحاجاتها المختلفة لإعادة هيكلة الصناعة ، وللتغيرات في السياسة المالية والتي قد تكون مطلوبة لترافق إلغاء التعرفات . . . إلخ . وسوف يكون من المستحيل بالنسبة لإطار واحد أن يلبي حاجات وشروط كل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي " .

ويقدم خيار التبادلية المتنوعة فوائد مماثلة لفوائد التبادلية الموحدة ولكنه يتعامل مع المستويات المختلفة للنمو والأولويات الموجودة داخل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وما كان يتصور هو أن كل منطقة أو مجموعة ثانوية من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (أو البلدان الأقل نمواً بشكل عام) سوف يكون لها جدول تبادل محدد مصمم وفقاً لحاجات خاصة . وهذا سوف يسمح بالتنوع ويساعد عمليات التكامل أو الاندماج الإقليمي . وعلى أي حال ، فإن التبادلية ما تزال إحدى الخواص المحددة وبما أنها كذلك فهي تمثل خطوة هامة في السلسلة المتصلة للتجارة الحرة . وواضح أن أي خطة محددة محلياً سوف تقلل من الطبيعة الموحدة للاتفاقية القائمة حالياً . وعلى سبيل المثال ، فإن بروتوكولات السلع الفردية والتفضيلات الزراعية يجب إعادة التفاوض حولها للوصول إلى تنوع في المعاملة داخل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ويجب أن تؤخذ إمكانية التنفيذ العملي بعين الاعتبار . لا ترغب جميع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الأعضاء بالضرورة أن تنتمي إلى أو أن تشكل جزءاً من عملية اندماج إقليمية قائمة . مثل هذه البلدان سوف تترك لتناقش وتفاوض للوصول إلى اتفاقيات منفصلة ثنائية الأطراف حول مناطق تجارة حرة مع الاتحاد الأوروبي تتفق مع معايير الاتفاقية العامة حول التعرفة والتجارة (GATT) ومعايير منظمة التجارة العالمية

(WTO) . وحتى حيث تحدد التجارة الحرة غير المتناسقة العلاقة الجديدة ، لابد من تقديم صيغة ما للحماية " للخاسرين " من العالم النامي (خاصة البلدان الأقل نمواً LDCs وتلك البلدان الأفريقية التي استبعدت من المساعدات الأوروبية بسبب سجلها السيئ حول حقوق الإنسان وحكوماتها غير الديمقراطية) . والمحتوى الدقيق لعدم التناسق هذا يبقى مسألة للمفاوضات .

وفوق كل شيء ، أعطت الورقة الخضراء دلالات قوية بأن مناطق التجارة الحرة (كما تم تحديدها في نتائج المجلس المنعقد في حزيران (يونيو) عام ١٩٩٥) كانت إلى حد كبير جزءاً من جدول أعمال التنمية الجديد . والحالة هذه، فإن التقابل مع نظام اتفاقية لومي كان عميقاً . وإذا كان إطار السياسة الحالي عاجزاً عن إنجاز أهداف التنمية الواردة في المادة ١٣٠ أو كان عاجزاً عن دعم وتعجيل التنسيق والتماسك والتكاملية ، فأي من اقتراحات الإصلاح في الورقة الخضراء سوف يقدم سياقاً أفضل؟ وشهدت السنوات الأخيرة من التسعينيات ظهور جدول أعمال دولي جديد للتنمية يؤكد على عدد من العوامل المترابطة : آ) التمييز بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة ، ب) تركيز المصادر لصالح الأكثر فقراً ، جـ) الابتعاد التدريجي للدول الأكثر نجاحاً في مجال التنمية عن المساعدات ، د) زيادة دور القطاع الخاص ، هـ) دمج البلدان الأقل نمواً (LDCs) في الاقتصاد العالمي . وأثرت هذه الأولويات أيضاً على الجدل الأوروبي . ويرى كثيرون أن التركيز الإقليمي يلبي هذه الاهتمامات بشكل أفضل . وفقد الطريق الرسمي للتنمية من خلال المساعدات أرضيته ، وحل محله الاعتقاد بالتأكيد على إصلاح التجارة والرأسمال الخاص . والحال هذه ، تستطيع التجمعات الإقليمية ذات البنية الجيدة أن تسهل زيادة تدفق التعاملات التجارية ونماذج الاستثمار على المستوى الإقليمي .

ويرى الذين يدعمون اتفاقية لومي أنه لم يكن أي من هذه العوامل بالضرورة على خلاف مع إطار الاتفاقية . فقد كان للتوجه الإقليمي دائماً دور داخل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) كما سعى الاتحاد الأوروبي وبنشاط

للتكامل والاندماج الإقليمي على المستوى العالمي . ولذلك لم يكن خيار ما بعد لومي جديداً كلياً ، فالتمييز الإقليمي داخل إطار موسع لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي يمكن أن يفسر على أنه متفق مع أولويات البرنامج الجديد للدول الأعضاء . وبالمقابل ، فإن الجغرافيا لم تكن بالضرورة المبدأ الأفضل للتنظيم . ويمكن أن يكون إعادة تشكيل مجموعات الدول وفقاً لمستوياتها المختلفة من النمو (تجميع كل البلدان الأقل نمواً LDCsمعاً ، كمثال) أكثر فائدة . ومرة أخرى ، فإن إطاراً موسعاً لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي قد يكون قادراً على تقديم كلا الصيغتين للتمييز .

ومهما كانت حصيلة الجدل حول الصيغة الكونية باعتبارها مضادة للصيغة الإقليمية ، فإن هناك مسألتين إضافيتين لابد من التعامل معهما : التبادلية والتجارة الحرة . وكما أشير أعلاه ، فإن اثنين من خيارات الورقة الخضراء طالبا بشكل صريح بإلغاء مبدأ عدم التبادلية . ومرة أخرى ، يعكس مثل هذا الاتجاه البرنامج التجاري الأوسع الذي يسعى إليه الاتحاد الأوروبي : وهو الإدماج المتواصل للبلدان النامية في الاقتصاد العالمي الأوسع ، ودعم الهدف طويل الأمد المتمثل في التجارة العالمية الحرة . وبالنسبة لعدد متزايد من البلدان تعتبر التجارة ، وليست المساعدات ، المفتاح الهام نحو التنمية . ففي عام ١٩٩٤ مثلاً ، تفوقت أرباح الدول النامية الإجمالية من صادراتها على مجموع مساعداتها بمعدل ثمانية إلى واحد (٨ : ١) وبينما قد تحتاج الاقتصادات النامية والضعيفة جداً تمديداً للحماية ، فإن تأكيد الاتحاد الأوروبي يفضل بشكل واضح " تسوية " العلاقات التجارية (بمعنى جعلها مستوية ومتماثلة) على أساس تبادلي عادي بين بلد وبلد . هذا مع برنامج أوروبا للتجارة الحرة كانا مرتبطين مع التزامات منظمة التجارة العالمية (WTO) التي تسعى إلى إلغاء الحواجز التجارية (ولو بطريقة غير منتظمة) . ومهما كانت إجراءات ما بعد اتفاقية لومي ، فإنها يجب أن تتفق مع برنامج تحرير التجارة متعدد الأطراف والخاص بمنظمة التجارة العالمية . أما ما كان واضحاً من هذا البرنامج الجديد ـ حتى قبل المفاوضات المطولة التي بدأت في أيلول (سبتمبر)

عـام ١٩٩٨ ـ فـهـو أن العـلاقـات بين الاتحـاد الأوروبـي وبلدان أفـريقـيـا والكـاريبي والمحيط الهادي قد وصلت حداً فاصلاً .

الخطوط العامة للمفوضية وتحول السياسة :

لقـد كـانت العـلاقـات بين الاتحـاد الأوروبي والعـالم النامي في نهـاية التسعينيات على حافة تغير غير مسبوق : لقد ساد الإصلاح في الجذر والفروع ولم يقـتـصـر على عـمليـة تجـمـيليـة مـتـدرجـة . يدرس هذا القسم السلطة الجـديدة للمفـاوضـات وتجديدات السياسـة التي برزت من ممارسة المشـاورات حـول الورقة الخضراء وظهرت في " الخطوط العامة " للمفوضية في عام ١٩٩٧ .

وكما أشرنا أعلاه ، كانت الورقة الخضراء مصممة لتبدأ جدلاً عريضاً وشفافاً يشـارك فـيـه الكثـيـر حـول السـيـاسـة ، وخـلال الأشـهـر التـسـعـة التـاليـة كـانت هناك تعليقات حادة حول هذه المقترحات من قبل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ومن قـبل الدول الأعـضـاء ومن قـبل المؤسـسـات مثل البـرلمان الأوروبي . ومن غـير المثير للدهشة ، أن الجوانب الأكثر جذرية قامت ضدها معارضة قوية من قبل رابطة بلدان أفـريقـيا والكـاريبي والمحـيط الهـادي (ACP) ومن قـبل البـرلمان الأوروبي . وعلى سـبـيل المثـال ، فـقـد تبنى البـرلمان الأوروبي تقـرير مـارتـنز من لجنة التـعـاون التنموي في تشرين الأول (أكتوبر) عـام ١٩٩٧ (PE 223- 237) . وعقـد مؤتمر وزاري خـاص يمثل بلدان الاتحـاد الأوروبي وبلدان أفـريقـيـا والكاريبي والمحـيـط الهـادي بالإضـافة إلى اجـتـمـاعـات المجلس المشـترك العـادية كـما عـقـدت مـحـافل استـشـارية في كل من المناطق الرئيسـيـة الثـلاث لبلدان أفـريقـيا والكـاريبي والمحيط الهادي . ودعيت كل دولة من الدول الأعضاء لتقديم ما تراه على مستوى مجموعة العـمـل ، وتمت استـشـارة عـدد متنوع من الهيـئـات الخـبيـرة والأطراف المهـتـمـة من المجتمع المدني ومنظمات غير حكوميـة والقطاع الخاص من شبـاط (فبـراير) حتى المؤتمر التحضيري المقرر في نهاية أيلول (سبتمبر) عام ١٩٩٧ . لم يتلاءم هذا المنهج

الواسع والشامل ، على الرغم من قوته ، مع رغبة المفوضية الواضحة في تبسيط وانسياب التعاون التنموي .

وأصدرت المفوضية في تشرين الأول (أكتوبر) لعام ١٩٩٧ ، وبالاستناد إلى نتائج المشاورات الواسعة هذه ، الخطوط العامة لسياستها للتفاوض حول مستقبل الحوار بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي(ACP) (والذي يشكل بدوره الأساس لسلطة المفاوضات المتفق عليها من قبل المجلس في حزيران (يونيو) عام ١٩٩٨) . وحاولت الخطوط العامة التوفيق بين " المرونة والفعالية مع نهج متكامل متعدد الأطراف للتعاون " ، وبذلك يضع شراكة الاتحاد الأوروبي مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على أرضية جديدة (المفوضية، ١٩٩٧ ,a ص ٣) . وفي الجوهر، هذا يعني إقامة اتفاقية جديدة شاملة مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي تسمح بالاختلاف والتنوع ، تكون مفتوحة ومرنة بالقدر الكافي للتعامل مع الظروف المتغيرة . والمكونات الخمسة الرئيسية موجزة في الإطار ٦-١ ، وتناقش كل على حدة فيما يلي :

الإطار ٦-١: موجز الخطوط العامة للمفوضية .

* قدم بعد سياسي أقوى يعتمد على الشرطية الحالية ، أكد على الشرعية والحكم الفعال وكان مرتكزاً على رؤية سياسية مشتركة . وكان الجانب الأساسي من هذا الحوار الجديد منع الصراع والوصول إلى قرارت لتسويته .

* تخفيف الفقر : تمت إعادة التأكيد عليه باعتباره حجر الزاوية في الشراكة الجديدة ، وتم الدفاع عن نهج متكامل لإنجاز هذا . وعرف الفقر بشكل واسع على أنه يشمل المسائل الاقتصادية والاندماج أو التكامل الإقليمي ، والاقتصاد العالمي ، ودور المشاريع الخاصة والبعد الاجتماعي .

* لقد اعترف التعاون المتزايد والشراكة الاقتصادية أن الوضع الراهن فشل في تقديم نمو اقتصادي . ولمس هذا المقترح المسائل الحساسة للجغرافيا الإقليمية وتفضيلات التجارة وطالب "بتعاون اقتصادي إقليمي أو شبه إقليمي وباتفاقيات شراكة ترتبط باتفاقية الشراكة العامة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي " . وكانت مبادرة الورقة الخضراء للتجارة الحرة قد عُدِّلت بشكل هام في وثيقة المفوضية التفاوضية . ومن المهم أن مبدأ التبادلية كان سيتم إدخاله بالتدريج فقط بالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي ترغب فيه . ومع ذلك فإن الموقع الخاص لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي سوف يتم التخلي عنه حالما تشمل الشراكة الاقتصادية الجديدة جميع البلدان الأقل نمواً LDCs، سواء أكانت أعضاء في الاتفاقية أو كانت خارجها .

* تم الدفاع عن إصلاح الإدارة المالية وإجراءات التعاون الفني لتعطي تأثيراً عملياً للشراكة الجديدة . واقترح تبسيط وعقلنة أدوات التعاون بالإضافة إلى المزيد من التدخل في والمسؤولية عن برامج التنمية من قبل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) .

* وكان المبدأ الرئيسي الخامس والأكثر إثارة للنزاع هو إدخال التنوع الجغرافي مع الحفاظ على مجموعة رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

ومن غير المثير للدهشة أن استجابة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي للورقة الخضراء كان لتأكيد أهمية هويتها الجماعية . وعلى الرغم من الانتباه إلى هذا التعبير عن الإرادة السياسية، فقد أصرت المفوضية على الحاجة إلى إجراءات تمييزية واتفاقيات داخل المظلة الجماعية لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . (المفوضية ، ١٩٩٧ a).

الحوار السياسي :

أخذ الحوار السياسي المتجدد مع العالم النامي سلطته من رغبة الاتحاد الأوروبي في أن يدعم قدرته - ومصداقيته - في العلاقات الخارجية . وشكلت سياسة التنمية جزءا من هذا البرنامج الأوسع . وكما نوقش في مكان آخر في الفصل الرابع، فقد واجه الحوار السياسي المهمة الضخمة ، وبغض النظر عن الطبيعة ثنائية الجانب ومتعددة الجوانب للسياسة الأوروبية وسياسات الدول الأعضاء ، في احترام التكاملية والتنسيق والانسجام . وفي صلب " هذا العقد السياسي الجديد والموروث " ، كان هناك إعتراف بالمصالح المشتركة (المفوضية ، ١٩٩٧ آ ، ص٩) . وهذه غطت مواضيع متنوعة مثل السلام والاستقرار الإقليمي، حل النزاعات والتنمية المستدامة ومرض نقص المناعة المكتسب AIDS وحقوق الإنسان والهجرة . وبشكل دقيق سعى الاتحاد الأوروبي للحصول على التزام من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بمتابعة الإصلاحات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتكون متفقة مع تعريف أوروبا لمفهوم " الحكم الصالح " . وبالمقابل عرض الاتحاد الأوروبي ما يلي :

- حوار سياسي قوي في العمق .
- المساعدة في حل النزاعات .
- الدعم من أجل تطبيق السياسات " المسؤولة " .

- التنمية المؤسسية .

- دعم البعد الاجتماعي في التعاون .

- تنمية القطاع الخاص .

- مراعاة الجوانب البيئية في التنمية .

- تنمية التجارة والاندماج في الاقتصاد العالمي .

- توسيع التعاون ليشمل التكنولوجيا وجمعية المعلومات .

- مبدأ التعاون الإقليمي ضمن اتفاقية شاملة .

- التمييز في إجراءات وأولويات التعاون بالاستناد إلى مستوى البلدان في التنمية ، كل على حدة .

- اتفاقية أكثر بساطة وأكثر فعالية وسهولة الانتماء إليها . (المفوضية ، ١٩٩٧ آ ، ص ١٠) .

وكما نوقش في المقدمة ، على الرغم من تقسيم اتفاقية ماستريخت إلى أعمدة ، فإن جانبا جوهريا للعلاقة الجديدة من وجهة نظر أوروبية هو إدخال سياسة التنمية ضمن نطاق سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية و ضمان أنها متفقة مع أهداف السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP). وكانت بنود منع الصراع وإجراءات بناء السلام ذات أهمية كبيرة ، وتعتبر الخطوط العامة لعام ١٩٩٧ حول منع الصراع في أفريقيا مثالاً على كيفية ممارسة هذا الدور من قبل الاتحاد الأوروبي . وقامت إصلاحات أمستردام مؤخراً بدعم قدرة الاتحاد الأوروبي على التصرف وذلك بتقديم تخطيط للسياسة ووحدة إنذار مبكر للأزمات الأولية كما أنها توسع التعاون مع اتحاد غرب أوروبا (WEU) بشكل خاص حول منع وإدارة الأزمات .

والطبيعة المتشابكة بين سياسة التنمية والعلاقات الخارجية والسياسة الأجنبية كانت مرة أخرى قد تم التأكيد عليها بوضوح وكانت الهدف للحوار السياسي الجديد

بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) لجعل التعاون أكثر فعالية . ويؤكد البرنامج الدولي الجديد للتنمية على العلاقة بين الشروط الاجتماعية والاقتصادية من جهة والشروط السياسية من جهة أخرى . والتنمية الآن تعني أكثر من الحاجات الاقتصادية الأساسية والحقوق السياسية والاجتماعية والثقافية المترابطة وحقوق الإنسان . ولذلك سوف يركز جانب هام من الحوار السياسي الجديد على تقوية إمكانيات المجتمع المدني في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي

ليس هناك كوابح رسمية في مجال الحوار السياسي الجديد ، وبينما لا توجد قوائم للمواضيع المطروحة ، فإن عددا من المناطق الهامة سوف يتم التعامل معها وبشكل متناسق . أولا : تشكل حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية لب الحوار : في الواقع ، كان هذان الشرطان جزءا من كل اتفاق تم توقيعه بين الاتحاد الأوروبي وبلدان من العالم الثالث منذ عام ١٩٩٥ . ومن وجهة نظر اتفاقية لومي ، فإن تطبيق حقوق الإنسان كان مرتبطا بسلسلة واسعة من السياسات الاجتماعية والتعليمية والسياسات المرتبطة بالجنس (ذكر أم أنثى) . وبالمثل فإن مبادئ الديمقراطية مرتبطة بالتنمية . وعلى الرغم من أنه لم يحدد نموذج دقيق من قبل المفوضية ، فإن الاتحاد الأوروبي يصر على الملامح الأساسية للديمقراطية التمثيلية أن تكون قد طورت - فصل السلطات واستقلال القضاء وانتخابات حرة منتظمة وحقوق الإنسان في الوصول إلى المعلومات وحرية التعبير . ولكي يكونا فعّالين ، فإن حقوق الإنسان والديمقراطية ، كليهما ، يجب أن يكونا مدعومين بتطبيق حازم لسيادة القانون .

ويعتبر " الحكم الصالح " هاما بالنسبة للتنمية ويشكل الملمح الدائم الثاني للحوار السياسي . وكما نوقش في الفصل الرابع ، فإن مفهوم الحكم الصالح يتطلب إدارة مفتوحة ومسؤولة للمصادر سواء أكانت بشرية ، طبيعية أم اقتصادية في طبيعتها من أجل غايات التنمية الاقتصادية والاجتماعية . إنها تتطلب أيضا منع وإلغاء الفساد كواحد من أهداف الحوار . وملمح دائم آخر سيكون منع الصراع

والتســـوية ، الأمـر الذي يزيد من مـصـداقيـة الاتحـاد الأوروبي كعنصـر دولي بالإضافة إلى ربط سياسة التنمية بشكل واضح بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP). وتحت هذا العنوان لا بد من تغطية سلسلة من المسائل الأمنية في الحوار السياسي : مثل مبيعات السلاح وحظر وإزالة الألغام الأرضية ومنع التداول غير القانوني للأسلحة . وتشمل المواضيع " السياسية " الأخرى المناقشة المنتظمة للهجرة غير الشرعية إلى البلدان الأوروبية والمخدرات والجريمة العابرة للحدود . ومن الواضح أنه عندما تنشأ المشاكل و يتغير السياق السياسي للعلاقات ، سوف تعدل هذه المشاكل الجوهرية أو توسع . إن اتساع وانفتاح الحوار السياسي هو الملمح الأكثر أهمية . و بالتالي ، فإن الظروف سوف تملي ما إذا كان الحوار متعدد الأطراف أو إقليميا أو حتى ثنائيا . وتحويل الحوار إلى عمل فعال ، على أي حال ، قد يكون مسألة مختلفة .

تخفيف الفقر:

كما تشير المادة ١٣٠ (130 u) من معاهدة الاتحاد الأوروبي ، أصبح الفقر واحدة من أولويات التنمية بالنسبة لأوروبا . وتم دعم هذا من قبل قرارات المجلس التالية منذ عام ١٩٩٣ وتغطي : التنمية الاجتماعية والإنسانية ، والمساواة بين الجنسين ، والصحة والتعليم والأمن الغذائي ودعم إعادة الهيكلة والمساعدات الطارئة وإعادة التأهيل والتنمية . هذه الرؤية الجديدة للتنمية (والتي تعكس مناقشات السياسة على منبر الأمم المتحدة) إذ تجمع بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ، كانت ذات أثر فعال في صياغة استجابة الاتحاد الأوروبي لهدف تخفيف الفقر . وهكذا، مثلا ، إن مقاومة التمييز بسبب الجنس (ذكر أم أنثى) وإتلاف البيئة قد ارتبطا بمسألة الفقر مثلها مثل الاهتمامات الأكثر تقليدية مثل العناية الصحية وفرص التعليم . وأكد هذا النهج الجديد أيضا على الأهمية التنموية في إيجاد مناخ مناسب يؤدي إلى دعم القطاع الخاص والنمو والقدرة على المنافسة والاستخدام . وعلى الرغم من هذه الأولويات والحوافز التي كرسها الاتحاد

الأوروبي ، فإن الخيارات التي يتم تبنيها تقرر بشكل خاص من قبل البلد النامي وحده دون غيره ولا تفرض مباشرة من قبل الاتحاد الأوروبي . بالطبع ، إن البلد النامي الذي يتجنب النموذج الأوروبي سوف يخاطر بفقدان دعم الاتحاد الأوروبي إذا كانت سياساته التي اختارها لا تقوى على الحياة والاستمرار .

وضمن هذا السياق ، حددت الخطوط العامة للمفوضية ثلاث أولويات رئيسية للسياسة : النمو والقدرة على المنافسة والاستخدام ، والتعاون الاجتماعي والثقافي ، والتكامل الإقليمي . هذه الأولويات الثلاثة يدعمها ثلاثة معايير رئيسية : تنمية القدرات ومسائل الجنس (ذكر أم أنثى) ومبادئ البيئة . ودعم السياسات من أجل المنافسة والنمو والاستخدام ركزت على جوانب مثل تطبيق سياسات تجارية وقطاعية تتعلق بالاقتصادات الكبيرة ذات المصداقية . ولتسهيل هذا فيما يخص الإسهام الذي قدمه القطاع الخاص ، فقد تم الدفاع عن إصلاحات إدارية ومؤسسية مع تطوير أنظمة مالية أفضل ، ومساعدات بنك الاستثمار الأوروبي وزيادة دعم علاقات العمل إضافة إلى تحسين التعليم والتدريب . على الرغم من الاعتراف بأن الدين الخارجي كان بالنسبة لعدد من البلدان النامية أعظم عائق للنمو والقدرة على المنافسة والاستخدام ، فقد استمر الاتحاد الأوروبي عند هذه المرحلة بالنظر إلى هذه المشكلة من خلال منظار دولي أوسع دون أن يتبنى نهجه المحدد الخاص به .

ويهدف الدعم للسياسات الاجتماعية والتعاون الثقافي ، كأولوية من أولويات التنمية ، إلى تخفيض حالات عدم المساواة في الوصول إلى العناية الصحية والتعليم والإسكان والماء والخدمات الأساسية الأخرى . ومرة أخرى ، كان تخفيض حالات عدم المساواة بين الجنسين حافزا هاماً . في الحقيقة ، سوف يكون مطلوباً من اتفاقيات التعاون التي ستعقد بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في المستقبل أن تدخل مسائل المساواة بين الجنسين كشرط ضمن كل المساعدات الخاصة بالجوانب الاقتصادية الكبيرة والمسائل القطاعية

ومساعدات المشروعات . كما أعتبرت مسائل الأمن الغذائي والسياسات السكانية وتقوية المجتمع المدني وعلاقات العمل جزءا من سياسة التنمية الاجتماعية والثقافية. وأمر هام آخر ، هو أن الاعتراف بالهويات الثقافية ودعم الحوار ما بين الثقافات اعتبرت أيضا كعناصر مرتبطة بتخفيف الفقر . وأخيرا ، اعتبر التكامل الإقليمي عنصرا هاما لدمج الاقتصادات النامية وإدخالها في النظام العالمي . وتعهد الاتحاد الأوروبي أن يقدم دعما عاما ومشورة لمثل هذه الخطط التي تغطي عناصر متنوعة مثل سياســة الاقتصادات الكبيرة والبنـــية التحتية الإقليمية والقدرات المؤسسية بالإضافة إلى التمويل المباشر لتعويض وموازنة نفقات الانتقال إلى الاندماج الإقليمي .

وربما كان إيجاد قدرة مؤسسية كافية لدعم التنمية واحدة من المناطق الهامة التي يستطيع فيها الاتحاد الأوروبي أن يلعب دورا هاما ومتميزا . وكما أظهر تاريخ اتفاقية لومي ، فقد أثبتت المساعدات وتوجيه السياسة أنها غير كافية حيث كانت البلدان النامية بحاجة إلى البنية التحتية المؤسسية لتنفيذ السياسة بشكل فعال . لذلك كان بناء القدرات أحد المعايير المتبعة في تقدير وتقييم دخول الاتحاد الأوروبي في اتفاقيات تعاون - وتغطي ليس فقط القدرات المؤسسية ولكنها تشمل كل جوانب المجتمع المدني والقطاعات الاقتصادية . وبشكل خاص تحدد قدرات الدولة والخدمة العامة ضمن سياق التحول إلى الديمقراطية على أنها مساحات ذات أولوية للإصلاح والدعم . فالدولة الفعالة ذات الآليات المناسبة والفاعلة كانت تعتبر شرطا مسبقا من أجل التنمية .

الشراكة الاقتصادية :

وكما هو معترف به على نطاق واسع ، كان التعاون التجاري ضمن إطار اتفاقية لومي فاشلا ، ونتيجة لذلك ، اقترحت الخطوط العامة للمفوضية عددا من التغيرات في السياسة . أولا : لقد أوصت المفوضية بأن النهج التقليدي لاتفاقية لومي فيما يخص التجارة والذي يرتكز حول نظام من التفضيلات أحادية الجانب

يجب أن يستبدل بشراكة أكثر توازنا ومحددة وفقا لكل بلد. وكانت الدوافع لذلك تتمثل في الرغبة المتواجدة في كل مكان لإدخال بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ضمن الاقتصاد العالمي ، ودعم نهج مشترك بين الاتحاد الأوروبي وهذه البلدان وتســـهيل إدخال دور أكبر لنشاط الاتحاد الأوروبي التجاري داخل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ومرة أخرى أعطيت أولوية لبناء القدرات ولكنها في هذه المرة كانت مرتبطـــة بالالتزام بالتجارة وبالمستويات أكثر من ارتباطها بالمؤسسات .

وبالمثل ، وبينما كانت اتفاقية شاملة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على وشك التوصل إليها ، فإن تقوية الاندماج الإقليمي وذلك بتوقيع الاتحاد الأوروبي اتفاقيات منفردة مع أفريقيا (التي تم تقسيمها إلى غرب ووسط وجنوب وشرق) ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي اعتبر هدفا طويل الأمد . وأقرت المفوضية أن دعم الاتحاد الأوروبي للتكامل الإقليمي يجب أن يحترم ويأخذ بالاعتبار الظروف الخاصة للبلدان الأقل نموا (LDCs) ـ ومستواها التنموي المنخفض والكوابح الإضافية والقدرات المحدودة .

أقنع هذا التنوع المفوضية بضرورة وجود اتفاقيات مختلفة ضمن سياق اتفاقية عامة وشاملة . سوف يعترف هذا التنوع بالحاجة إلى درجات مختلفة من الجداول الزمنية للتبادلية والتحرير . لقد تم الاقتراح أن يناقش الإطار العام الشامل ضمن الفترة ١٩٩٨ ـ ٢٠٠٠ على أن يتم تبني اتفاقيات إقليمية متخصصة ضمن الفترة ٢٠٠٠ ـ ٢٠٠٣ . وهذه يمكن أن تتخذ شكل إما اتفاقيات تعاون بدون تبادلية للبلدان الأقل نموا (LDCs) أو اتفاقيات شراكة اقتصادية تتفق مع مبدأ منظمة التجارة العالمية (WTO) في مناطق التجارة الحرة المتبادلة خاصة ببلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الأقوى اقتصاديا . وحيث لا توجد إمكانية للتفاوض حول اتفاقيات جديدة ، يتم اتخاذ تدابير انتقالية يمدد بموجبها العمل بالتفضيلات الحالية لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي : وبعد عام ٢٠٠٣ ، على أي

حال، ترى المفوضية أن هذه التفضيلات الانتقالية سوف تستبدل بنظام التفضيلات العام (GSP) الشامل الخاص بالاتحاد الأوروبي . وعندما تصبح الاتفاقيات سارية المفعول ، فإن اتفاقيات التعاون الاقتصادي الإقليمية سوف تدخل مفهوم التبادلية إلى العلاقات التجارية وتشكل أساساً للتجارة الخارجية الحرة في النهاية . وفي حين تكون إعفاءات منظمة التجارة العالمية (WTO) مطلوبة على الأقل حتى العام ٢٠٠٣ ، فإن من أهداف الاتحاد الأوروبي الطويلة الأمد باستمرار التوفيق بين التفضيلات المقدمة للبلدان النامية وجعلها منسجمة مع بنود منظمة التجارة العالمية دون الحاجة إلى تنازلات . وكما أظهرت الأنظمة الحساسة الخاصة بالموز والسكر ولحم البقر ، فإن هذه التنازلات تبقى على الدوام معرضة لتحدي طرف ثالث متضرر .

الفعالية :

كانت الطبيعة التعاقدية لاتفاقية لومي أحد أعظم جوانب القوة فيها . ومع ذلك فإن التطبيق الفعلي للمساعدات فشل في الوصول إلى مستوى التوقعات . وكان أحد الانتقادات الرئيسية يتمثل في أن تنوع الأدوات المستخدمة ، أدى إلى تعقيدات غير ضرورية وإلى عدم المرونة ونقص الشفافية مما قاد إلى صعوبات في تأمين التوافق فيما بينها . ولذلك كان تبسيط الأدوات وعقلنتها من الأولويات . وإضافة إلى ذلك ، فإن إجراء القسط الثاني القائم لمتابعة إنجاز برنامج المساعدة يجب أن يوسع . وفي حين أن العون يجب أن يعكس الحاجة، فإنه يجب أيضاً أن يعكس القيمة المرتكزة إلى التطبيق الفعال . وبالمثل ، فإن الشرطية سوف تستمر في الاستعمال لتشجيع إصلاح السياسة -على الرغم من أن الاتحاد الأوروبي كان حساساً بشكل متزايد للإدراك السلبي الذي يؤدي إليه هذا الوضع . وأخيراً ، كان من الضروري تحويل جزء كبير من إدارة المساعدات، وهذا قد يتطلب التحول من مساعدة المشروع إلى مساعدة الميزانية أو تحويل و نقل البعض من سلطة اتخاذ القرار من بروكسل إلى وفود الاتحاد الأوروبي في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط

الهادي . وكما هو الحال عامــة في صنع السياسة ، فإن التبسيط يميل إلى زيادة ودعم الفعالية .

التنوع الجغرافي:

وكانت التوصية الأخيرة في الخطوط العامة للمفوضية استكمال الاتفاقية العامة بالتنوع الجغرافي - حتى لو رأى النقاد أن هذين الهدفين متناقضان بشكل أصيل . كان على الإطار العام أن يغطي الأهداف العامة والمبادئ والجوانب المؤسسية للعلاقة . وسوف يعكس التنوع الجغرافي البعد الإقليمي للحوار السياسي والتعاون الاقتصادي والتجاري والتكامل . وواضح أن هناك خلافات إقليمية في الحوار الإقليمي تتطلب الاعتراف بها - بالإضافة إلى مواضيع ذات اهتمام مشترك سبق أن نوقشت . واتفاقيات الشراكة الاقتصادية الإقليمية الممكنة تسعى إلى تأسيس علاقات تجارية مناسبة اكثر تحترم المستويات المتنوعة للتكامل الإقليمي داخل مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) . وكان أحد الأهداف الهامة ، على أي حال ، إقامة إطار اقتصادي يستطيع أن يشجع تكاملاً إقليميا أكبر . وأخيراً ، وبينما يتم احترام مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، فإنه يتوقع توسيع امتيازات اتفاقية لومي لتشمل بلدان ليست أعضاء في هذه الاتفاقية وذات مستوى متقارب من النمو (وبشكل خاص البلدان الأقل نمواً (LDCs) . وعلى الأقل تبقى العضوية مفتوحة من حيث المبدأ .

سلطة المجلس التفاوضية:

لقد تم الاتفاق أخيراً على سلطة المجلس التفاوضية من أجل إصلاح اتفاقية لومي في حزيران (يونيو) عام ١٩٩٨ ، مع مفاوضات رسمية تبدأ بعد ثلاثة أشهر في ٣٠ أيلول (سبتمبر) . كان التوقيت هاماً : فقد تولت المملكة المتحدة الرئاسة خلال النصف الأول من عام ١٩٩٨ . وكان لدى حكومة العمال البريطانية المنتخبة حديثاً وجهات نظر قوية حول أولويات التنمية . والتغيرات الواردة في الورقة الخضراء وفي الخطوط العامة للمفوضية ، كليهما - بالإضافة إلى نقاط التماثل -

سوف نوجزها هنا . وكما تمت المناقشة في مكان أخر من هذا الكتاب ، وبغض النظر عن الانفتاح المؤسسي للعملية وجدة الورقة الخضراء الاستشارية ، فقد كانت المفاوضات بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي غير متعادلة إلى حد كبير . فتلك التغيرات التي ظهرت في سلطة المفاوضات جاءت على الأرجح من الدول الأعضاء (في الاتحاد) وحتى من البرلمان الأوروبي أكثر مما جاءت من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي(ACP) . ولأسباب تعود للسياسة الداخلية ، كان هناك ببساطة تنازلات لا يستطيع الاتحاد الأوروبي أن يقدمها ، ويمكن العثور على التوضيحات لسياسة التنمية الأوروبية الخارجية ، وإلى حد كبير ، في تحليل للسياسة الداخلية .

وأصبحت مساحات الصراع واضحة في فترة مبكرة تعود إلى آذار (مارس) عام ١٩٩٨ : وبشكل خاص ، فيما إذا كانت المستويات الحالية للالتحاق بالاتفاقية والتفضيلات يمكن الحفاظ عليها . وفي حين دعم المجلس اندفاع المفوضية العام لتحرير التجارة ، فإن عدداً من الدول الأعضاء (المملكة المتحدة والبلدان الاسكندنافية بشكل خاص) انتقدت فرض ذلك على جميع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ودعمت آليات بديلة لهذه البلدان التي ليست قادرة على أو راغبة في التحرك نحو التبادلية والتحرير . والمسائل الهامة تمثلت في التعامل مع البلدان الأقل نمواً ومع النظام العام للتفضيلات (GSP) كبديل لمناطق التجارة الحرة (FTAs) (التي تؤثر على ٢٠ بلداً) ومصير البروتوكولات حول حصص الموز ولحم البقر والسكر .

وخلال الأسبوع الأخير من رئاسة المملكة المتحدة في عام ١٩٩٨ ، وافق مجلس الشؤون العامة الذي يرأسه وزير الخارجية البريطاني روبن كوك على التوجهات التفاوضية من أجل اتفاقية جديدة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وعلى أحد المستويات ، يشير هذا القرار إلى أن هناك على الجانب الأوروبي إجماعاً حول التوجه المستقبلي وعلى أهداف شراكة التنمية . وعلى أي حال ، فقد جاء هذا الإجماع على حساب تسويات ومساومات وبعض التحفظات المحددة . والمساحة الأكبر للتسوية ومساومات الرئاسة الفعالة كانت في

القطاع التجاري . ونجحت الرئاسة البريطانية في صياغة اتفاقية سمحت للبلدان الأقل نمواً بالاحتفاظ بالتفضيلات الحالية الواردة في اتفاقية لومي دون أن تتبنى وبشكل آلي نظام التجارة الحرة الجديد . وكان هذا يعني أن البلدان الأقل نمواً ، الأعضاء في اتفاقية لومي ، والتي كان عددها ٣٩ بلداً ، يمكنها الوصول غير المشروط إلى السوق الأوروبية ولكل المنتجات المحددة في اتفاقية لومي وعلى أساس عدم التبادلية . وشكل هذا تغيراً هاماً في السياسة وابتعاداً عن الاقتراحات الأكثر جذرية (راديكالية) في الورقة الخضراء ، وفي الوقت الذي كان فيه إجماع عام حول هذا المبدأ ، فإن الإطار الزمني كان أكثر إشكالية . وانقسم الاتحاد الأوروبي بين تلك الدول الشمالية التي كانت تريد أن يلغى هذا الشرط قبل عام ٢٠٠٥ وتلك التي تطلب فترة زمنية أطول مثل أسبانيا . وتبنى الموقف الأخير للاتحاد الأوروبي العام ٢٠٠٥ كموعد لإلغاء هذه الإجراءات غير التبادلية .

وألقت السياسة تجاه بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي ليست من البلدان الأقل نمواً -ألقت الضوء على التوترات داخل "الإجماع" الأوروبي وأكدت على الدور الهام الذي تلعبه الرئاسة غالباً . فالهولنديون الذين يفكرون بأبعد من الالتزام تجاه بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) ، أرادوا منهج نظام التفضيلات العام (GSP) أن يتسع ليشمل كل البلدان النامية ، وبالمقابل اعترضت أسبانيا على أي مناقشة للنظام العام للتفضيلات وكانت ترى أن هذا كان خارج حدود محادثات لومي . وإضافة إلى ذلك كان كل من فرنسا وإيطاليا وألمانيا قلقة من أن خيار النظام العام للتفضيلات سوف يلغي الحوافز لدى بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي تدفعها للتحرك نحو التجارة الحرة المتبادلة وبالتالي تقلل من قيمة هذا الهدف الأساسي لمفاوضات لومي . ولهندسة إجماع جديد حول النظام العام للتفضيلات ، كان على الرئاسة أن تتعامل مع مخاوف هذه الوفود الوطنية . وفي النهاية تم القبول بأن أي بلد من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي غير راغب في أو غير قادر على الالتحاق بنظام التجارة الحرة سوف يحتفظ على الأقل بالتفضيلات الحالية المقدمة من خلال نظام التفضيلات العام (GSP) .

وهذا أشار إلى تغير جوهري للموقف داخل الدول الأعضاء وهو مؤشر على القوة الإقناعية لرئاسة المملكة المتحدة . ونتيجة لذلك ، وفيما يخص علاقات التجارة على الأقل ، كانت سلطة المفاوضات في عام ١٩٩٨ أكثر تعاطفاً مع برنامج التنمية لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أكثر مما اقترحته كل القراءات السابقة للورقة الخضراء .

وأخيراً ، أقرت سلطة المفاوضات أن نظام الموز ، بالإضافة إلى بروتوكولات لحم البقر والسكر يجب أن يتم التعامل معها ضمن سياق منظمة التجارة العالمية (WTO) . وبالتالي ، اقترحت الرئاسة عام ٢٠٠٤ كموعد للمراجعة ، ومع ذلك فإن الأحداث في بداية عام ١٩٩٩ والتي شهدت حرباً تجارية تندلع بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية حول تفضيلات أو امتيازات الموز افترضت أن القرارات حول هذه التفضيلات لم تعد حصراً أوروبية في المنشأ .

الإطار ٦-٢ : ملخص سلطة المجلس التفاوضية في حزيران (يونيو) عام ١٩٩٨ .

* الاحتفاظ بقواعد اتفاقية لومي الحالية حتى عام ٢٠٠٥ .

* مفاوضات سوف تتم بين ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ حول اتفاقيات الشراكة الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي والمجموعات الست الإقليمية داخل مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

* إدخال التجارة الحرة بحلول عام ٢٠١٥ في أقرب تقدير بين الاتحاد الأوروبي والبلدان النامية المناسبة للتحرير الاقتصادي .

* مراجعة بروتوكولات الموز ولحم البقر والسكر في عام ٢٠٠٤ في ضوء اتفاقية لومي الجديدة والتزامات منظمة التجارة العالمية .

* مراجعة عامة في عام ٢٠٠٤ حول الجداول الزمنية غير المنتظمة لمناطق التجارة الحرة (FTAS) والإجراءات المستقبلية التي سوف تتخذ من أجل البلدان غير الراغبة في أو غير القادرة على الالتحاق بمناطق التجارة الحرة (FTAS)

وقد تم إيجاز الأهداف الهامة للاتحاد الأوروبي رسمياً من قبل الأمين العام للمفوضية - المديرية العامة للتنمية (DG VIII) على أنها دعم الروابط التجارية وتسهيل التكامل الإقليمي ضمن إطار شامل يتضمن التجارة والاستثمار والتنمية . سوف تتطلب هذه المبادرات ، على أي حال ، موافقة منظمة التجارة العالمية (WTO) لأي تنازلات ترتبط بموضوع عدم التبادلية بالإضافة إلى موافقتها على أن الفترة الانتقالية الممتدة لمدة ١٥ عاماً مقبولة . وعلى الرغم من أن ٦٥ من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كانت أعضاء في منظمة التجارة العالمية (WTO) التي يبلغ عدد الدول الأعضاء فيها هذا الوقت ١٣٢ بلداً ، فإن عادة الإجماع في اتخاذ القرارات كانت سائدة . وفيما إذا كانت الأهداف المشتركة في تخفيف الفقر وإدماج بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في الاقتصاد العالمي يمكن إنجازها من خلال هذه المبادرات مجتمعة ، فإن هذا يبقى موضوعاً قابلاً للنقاش .

شركاء غير متساوين : عملية المفاوضات :

كانت النزعة الرئيسية (Lietmotif) لاتفاقية لومي زعمها وادعاءها للشراكة . وكانت عملية المفاوضات في عام ١٩٩٩ تتميز مع ذلك بعدم المساواة والشرطية أحادية الجانب أكثر من الندية . في الحقيقة ، وصف أحد المعلقين المفاوضات بأنها " حالة من عدم التناسق كلي القدرة حيث يترك الإجماع الأوروبي المعتاد قليلاً من المجال للتنازلات " (إلغستروم ,Elgstrom ٢٠٠٠ ، ص ١٩٥) . ولم تكن مثل هذه الحصيلة بشكل خاص مدهشة أو فريدة ، فقد شهدت كل واحدة من مراجعات اتفاقية لومي المتتالية وجهة النظر الأوروبية تسود بشكل أساسي ومسبق . وكُتب الكثير عن طبيعة مفاوضات الاتحاد الأوروبي - سواء منها الداخلي أم الخارجي أم الاقتصادي أم الدبلوماسي . وبشكل عام ، فإن الأدبيات تميز بين مفاوضات تعرض أو تقدم تبادلية محددة (كما في حالة مناطق التجارة الحرة حيث تم تحديد تنازلات واتفاقيات دقيقة) وتلك التي تعرض أو تقدم تبادلية منتشرة . وفي الحالة الأخيرة لا تكون التبادلات التجارية أو المقايضات الفورية والدقيقة محور أي

مـفـاوضـات ، وإنما تصـبح التـبـادليـة الأقل تحـديداً ذات الأمـد الطويل أسـاسـاً للمـفـاوضـات . وبشكل نموذجي ، تجعل التـبـادليـة المنتـشـرة الاتفـاق أسـهل في المفاوضات . والمسألة كانت : أي من هذين المنهجين سوف يسود المفاوضات ؟

وكما أوجزنا في بداية الفصل ، فإن هناك أربع مراحل لعملية الإصلاح يمكن تحديدها كل على حدة : الورقة الخضراء الاستشارية عام ١٩٩٧ ، ومرحلة ما قبل المفـاوضـات داخل الاتحـاد الأوروبي عـام ١٩٩٨ ، والالـتـزام التـفـاوضـي في عـام ١٩٩٨ ، ومـفـاوضـات عـام ١٩٩٩ ذاتهـا . فـإذا التفـتنا إلى هذه المرحلة الأخيـرة ـ مفاوضات عام ١٩٩٩ النموذجية ـ يظهر لنا فوراً خلافات هامة بين الاتحاد الأوروبي والالتزامات التفـاوضية لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهـادي . ونلقي الضوء على هذه الخلافات فيما يلي :

التجارة:

كـان الالتـزام التـفـاوضي لبلدان أفـريقـيا والكـاريبي والمحيط الهـادي (ACP) حـول التـجـارة يمثل رد فـعل وقـد صـيغ بشـكل أسـاسـي اسـتـجـابـة لبـرنامج الاتحـاد الأوروبي الخاص بالتجارة الحرة . فالوضع الراهن الناجم عن اتفاقية لومي ، إذا لـم يكن قد تم التخلي عنه كلياً وبالتقابل مع كل المراجعات السـابقة ، لـم يكن الأسـاس الذي اعـتـمـدت عليه بلدان أفـريقـيـا والكاريبي والمحيـط الهادي في مناقشـة عـمليـة الإصلاح . وغطت مساحات الإجماع ضرورة وجود نظام تجاري محدد بين الاتحاد الأوروبي وبلـدان أفريقـيـا والكـاريبي والمحـيط الهـادي على أن يكون مـخـتلفـاً عن خيارات النظام العام للتفضيلات (GSP) أو نظام الأمة الأكثر رعاية (MFN) وأن يغطي الحاجة للمرونة في تفسير الخطوط العامة لمنظمة التجارة العالمية (WTO) فيما يخص التـبـادليـة ومناطق التـجـارة الحـرة . وغطت الخـلافـات الهـامـة بين الاتحـاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ثلاث مسـائل : أولاً : اقتـرح ممثلو بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي فترة انتقال أطول من اجل منـاطـق التـجـارة الحـرة (FTAs) (١٠ سـنوات مقـابـل ٥ سنوات اقتـرحـهـا الاتحـاد

الأوروبي). ثانياً : سعت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي إلى الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من شروط اتفاقية لومي القائمة والبروتوكولات. ليس فقط للبلدان الأقل نمواً (LDCs) كما اقترح من قبل الاتحاد الأوروبي - ولكن أيضاً لصالح " البلدان المعرضة للخطر بدرجة كبيرة " كما أسمتها بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ولصالح أولئك الذين إما يملكون " اقتصاداً صغيراً " أو لها مستوى اقتصادي فوق البلدان الأقل نمواً بشكل هامشي (مثل زيمبابوي وغانا) . ثالثاً : وبتفاؤلية عالية جداً ، طالبت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بوصول أفضل للسلع والمنتجات الزراعية وبتخفيف متطلبات قواعد المنشأ . ومرة أخرى أعطت هذه المسألة الأهمية للعلاقة بين مسائل الاتحاد الأوروبي السياسية الداخلية وبين العلاقات الخارجية : وببساطة ، فإن جماعات الضغط الزراعية الداخلية سوف تعارض وبشكل طبيعي تنازلات السياسة الزراعية المشتركة (CAP) التي سوف تكون لصالح منتجي اتفاقية لومي . وبالإضافة إلى ذلك ، كانت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي قلقة من أن الحواجز أحادية الجانب غير التعرفة الجمركية ، قد تبرز في المستقبل (مرتكزة على معايير اجتماعية أو بيئية) .

المؤسسات والحوار والشرطية السياسية:

وبالالتفات إلى الجوانب السياسية لسلطة المفاوضات ، لقد كان هناك إجماع أوروبي عريض على العناصر الرئيسية الواردة في الورقة الخضراء - التحول نحو الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الصالح . وتم التأكيد أيضاً على الأهمية المتزايدة للحوار السياسي . ومع ذلك ، وكما يكشف تحليل لمواقف بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، لم يكن هناك إجماع بين البلدان النامية والاتحاد الأوروبي على محتوى وتطبيق هذه المفاهيم . لقد كان جدول الأعمال مرتكزاً بشكل أساسي على الموقف الأوروبي .

ولا يثير الدهشة أن الشرطية السياسية كانت موضع نزاع . فبالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كان مفهوم الشراكة والصيغ الجديدة للشرطية

تعتبر معادية ، وبالعكس فإن " حواراً " سياسياً حول الحكم الصالح كان مركزياً لفكرة الاتحاد الأوروبي عن الشراكة والتنمية . ولم تعترض بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على عناصر الشرطية الواردة في اتفاقية لومي الرابعة . أما ما لقي المقاومة فهو برنامج الاتحاد الأوروبي لتوسيع مجال الحكم الصالح ليكون شرطاً مسبقاً للتنمية ، وخاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار التفسير المتنوع لما يشكل الحكم الصالح . وفي حين وافقت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على مبدأ الحكم الصالح ، لكنها رفضت الموقف الأوروبي الذي يدعو إلى جعل ذلك مبدأ من مبادئ الشرطية التي تخضع التجارة لها . لقد رأوا أن الحكم الصالح جزئياً هو نتيجة لتطور المؤسسات والجهود المستمرة لبناء القدرات الوطنية (وخاصة التشريعية والقضائية والتنفيذية) ، تتنوع هذه المستويات للتطور المؤسسي بشكل واسع في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ويمكن أن تتحسن فقط من خلال الدعم المستمر والمضمون. في الحقيقة ، إن جعل التجارة أو المساعدات مشروطة قد يقلل وبشكل خاطئ من بناء المؤسسات .

وعلى أي حال ، فإن عدم التناسق الذي ميز اتفاقيات لومي المتتابعة بدا وكأنه مصمم ليتسع ويشمل الحكم الصالح . وكان المفهوم قد حدد إلى درجة كبيرة وفق المصطلحات الأوروبية وبمستويات أوروبية قد تكون غير متفقة مع ثقافات دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الفردية وقدراتها المؤسسية . فالافتراضات المشتركة والدوافع التي توجه برنامج الحكم الصالح لا يمكن أن يتم تأمينها . ولم تكن مستويات الحكم الصالح مرتكزة على معايير أوروبية فقط ، وإنما مارس الاتحاد الأوروبي الحق أحادي الجانب في تعليق أي شكل من مساعدات التنمية إذا توصل إلى نتيجة مفادها أن الحكم الصالح قد تم خرقه أو الخروج عليه . إن استبعاد أي آلية مشتركة لقياس الحكم الصالح أو أي إجراءات مشتركة لتعليق المساعدات أثار معارضة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الشديدة . والمادة ٣٦٦ من اتفاقية لومي الرابعة المعدلة تدعو إلى تعليق المساعدات حيث يتم خرق أي من " العناصر الجوهرية " للاتفاقية ـ ويعتبر الحكم الصالح واحداً من هذه الملامح الجوهرية فقط

من قبل الاتحاد الأوروبي . وكانت عقوبة تعليق المساعدات تُطبّق عندما يقرر المجلس (بناء على مبادرة المفوضية أو أي من الدول الأعضاء) بأغلبية الأصوات أن يبدأ المشاورات مع البلد الذي يؤذي نصوص الاتفاقية من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وعلى الدولة عندئذ، وخلال حد أقصى قدره ثلاثون يوماً، أن ترد على معارضة الاتحاد الأوروبي . وإذا فشلت الدولة في فعل ذلك ، يستطيع الاتحاد الأوروبي إما أن يستدعي تعليقاً جزئياً لمواد اتفاقية لومي (بأغلبية الأصوات) أو التعليق الكامل للاتفاقية إذا توفر إجماع الدول الأعضاء .

ويمكن متابعة نموذج مماثل في طبيعة الحوار السياسي المقترح . وعلى الرغم من الاهتمامات المشتركة (مثل منع الصراع وإعادة البناء بعد الصراع والتنمية المستدامة) فقد أعطيت الأولويات الأوروبية مكانة عالية (مثل حقوق الإنسان والديمقراطية والمخدرات والجريمة والمساواة بين الجنسين) . وبالمقابل ، فإن برنامج بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كان يوضع على الهامش : لقد كانت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي قلقة من أن نشاطات الاتحاد الأوروبي تعطي مردوداً سلبياً في العالم النامي (مثل مبيعات السلاح ونشاطات الذين يتخطون الحدود الدولية الأوروبية وحتى الاختبارات النووية) . وكان للهجرة أهميتها من كلا وجهتي النظر . فالاتحاد الأوروبي يرى ذلك بشكل حصري وفقاً لمسألة الفقر وحقوق الإنسان والصراع والهجرة غير الشرعية . وبالمقابل ، أرادت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أن توسع البرنامج ليشمل معاملة المهاجرين من هذه البلدان وفقاً لفكرة شنجن Schengen وحرية حركة الأفراد – وهذا شيء يكره الاتحاد الأوروبي بشكل أساسي أن يفعله .

لقد كان وضع الحوار السياسي في مؤسسات Institutionalization أمراً هاماً أيضاً . وفي حين كان هناك اتفاق مشترك حول توجه مرن وحوار معزز، فقد واجه الاتحاد الأوروبي – كما يفعل دائماً مع كل بلدان العالم الثالث – فجوة بين التوقعات والإمكانيات . وتقدر بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كما تسعى

إلى الاتصالات المتكررة ذات المستوى العالي. والمشكلة هي فيما إذا كان الاتحاد الأوروبي قادراً على تلبية هذه المطالب في مفكرته الدولية المزدحمة مسبقاً. كما سعى الاتحاد الأوروبي إلى توسيع مجال اتصالاته ليشمل عناصر غير حكومية، أو المجتمع المدني. وهذا، بالنسبة لبعض بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي، يطرح مشاكل ترتبط بعلاقات الدولة المدنية . وأخيراً ، إن لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من جهة وبلدان الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى مواقف مختلفة فيما يخص الانتساب إلى رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ترغب بلدان هذه الرابطة بإدخال المناطق المستقلة حديثاً بالإضافة إلى كوبا، وبذلك يتم الخروج على المفهوم الاستعماري للعضوية، بينما كان الاتحاد الأوروبي متردداً بالالتزام بهذا البرنامج المفتوح.

ومسائل النزاع الأخرى تتعلق بتخفيف الدين . وكان هذا بالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أولوية في التنمية وطالبت هذه البلدان الاتحاد الأوروبي بإلغاء كل الديون المطالب بها من قبل اتفاقيات لومي الأربعة بالإضافة إلى دعم مسألة الديون في المحافل الدولية الأخرى . واستجابة لذلك اقترحت الرئاسة الألمانية في بداية عام ١٩٩٩ الإلغاء الكلي للديون بالنسبة لمعظم الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المثقلة بالديون. وبشكل تقليدي يرى الاتحاد الأوروبي أن هذه المشكلة من الأفضل أن يتم التعامل معها على مستوى الدول الأعضاء . والغالبية العظمى من ديون العالم الثالث هي لحكومات أوروبية فردية ولمؤسسات مالية بينما يبقى الدين المباشر للاتحاد الأوروبي متواضعاً نسبياً . ومع ذلك فإن مبادرة الرئاسة الألمانية استطاعت أن ترى في الاتحاد الأوروبي العربة الأكثر فاعلية للتعامل مع هذه المسألة . وهناك مطلب آخر لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي يتعلق باستقرار العملات النقدية ، وبشكل خاص يتعلق بالدور البارز على المستوى العالمي لليورو، وأثره على عملات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المرتبطة به.

الأدوات والإدارة:

كان التمييز بين دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (الذي يكافئ الممارسات الناجحة والمناسبة للتعاون) الهدف الأوروبي الأساسي . والمعاملة المتساوية بغض النظر عن الإنجازات الماضية لم تعد قابلة للحياة والاستمرار . وبينما تبقى الحاجة المقرر الأساسي لتخصيص المصادر (مقدرة وفقاً لحجم السكان ومستويات الدخل وبعض المخاطر المحددة) . فإن تقديرات الإنجاز الفعلي سوف ترفده . وبشكل خاص سوف يقوم الاتحاد الأوروبي بمراجعة نقدية لفعالية الإصلاحات المالية المحلية . وبالمقابل فقد اعترضت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على أن تبقى المساعدات محدودة بمعايير الإنجاز وطالبت الاتحاد الأوروبي بتلبية المستويات الدولية البالغة ٧, ٠ بالمائة من الناتج المحلي العام (GDP) بأن تقدم على شكل مساعدات تنموية لما وراء البحار (والالتزام بالهدف الوارد في الاتفاقية والذي ينص على تخفيف الفقر) . واستناداً إلى أرقام لجنة مساعدات التنمية (DAC) عام ١٩٩٧ ، لبت ثلاث فقط من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الهدف وهي الدنمرك (٩٧, ٠٪) وهولندا (٨١, ٠٪) والسويد (٧٦, ٠٪) . وبينما ساهمت كل من فرنسا وألمانيا بأعلى مجموع أوروبي (٣, ٦ مليار دولار من فرنسا و٩, ٥ مليار دولار من ألمانيا) فإن هذا يمثل فقط ٤٥, ٠٪ و٢٨, ٠٪ على التوالي .

ومن أجل تحسين مستوى وصول المساعدات ، قامت الدعوة إلى تبسيط أدوات التنمية مثل خطة استقرار أرباح الصادرات STABEX)) ، وتم الدفاع عن دور أكبر للمجتمع المدني كما تم اقتراح مرونة أكبر في البرامج . ومرة أخرى وعبر هذه المساحات ، كان هناك خلافات هامة بين تفسيرات كل من الاتحاد الأوروبي من جهة وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من جهة أخرى . ومع ذلك ، كان هناك اتفاق بان المعاهدة الجديدة سوف تكون أداة لاستقرار وتبسيط السياسة وجعلها قابلة للتنبؤ بها . وبالتالي ، تم اقتراح اتفاقية عالمية طويلة الأجل (تتضمن

بنوداً للمراجعة في منتصف الفترة) مع بروتوكولات مالية ترتكز إلى دورة كل خمس سنوات .

وفي حين وجدت خلافات هامة كانت موضوعاً لمفاوضات حادة خلال عام ١٩٩٩ ، فإنه سيكون مضللاً وبعيداً عن الحقيقة القول بأن العملية كانت بشكل خاص حلبة صراع ومنازعات . لقد كان هناك اتفاق واسع حول الجوانب العامة للاتفاقية . واشتمل هذا الإجماع على إنهاء الفقر والاندماج التدريجي لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في الاقتصاد العالمي ، وإدخال القطاع الخاص ضمن استراتيجيات التنمية ، ودعم التكامل الإقليمي والروابط بين التنمية المستدامة والبيئة ، ودور المجتمع المدني في دعم السلام والاستقرار .

الخاتمة:

سوف تعكس حصيلة الجدل بين ما هو عالمي في مواجهة ما هو إقليمي ، وبشكل حتمي ، البرنامج التجاري الأوسع الذي تم تبنيه وبشكل نشيط من قبل الاتحاد الأوروبي - وهو الاستيعاب المستمر للبلدان النامية في الاقتصاد العالمي الأوسع ، ودعم الهدف طويل الأمد لتجارة عالمية حرة . ومن الواضح أن البرنامج الأوروبي للتجارة الحرة مرتبط مع التزامات منظمة التجارة العالمية (WTO) التي تسعى لإلغاء الحواجز التجارية (ولو بأسلوب غير متناسق) . ومهما كان شكل التدابير المتخذة ما بعد اتفاقية لومي ، سوف تكون ملزمة بالتوافق مع برنامج منظمة التجارة العالمية الأوسع متعدد الجوانب لتحرير التجارة .

لقد أشار النقاد إلى التناقضات داخل استراتيجية الاتحاد الأوروبي الجديدة فيما يخص التنمية . فالتأكيد على التنوع الجغرافي والاقتصادي يبدو أنه لا يتفق بشكل جوهري مع فكرة الإطار الشامل الذي يحترم ويدافع عن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كمجموعة واحدة . لقد كان الدافع الواضح وراء ذلك سياسياً . لقد كانت تسوية ضرورية أن تسترضي مصالح بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الثابتة المكرسة وأن تقدم على الأقل ما يبدو أنه اتفاق يعترف بسلامة

وترابط هذه المجموعة . وعلى أي حال ، ومن وجهة نظر اقتصادية ، فإن هذا الترابط قد ضعف بسرعة . لم تقسم بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي فقط بسبب تبادلية التجارة الحرة ولكن خصوصية البلدان الأقل نمواً الواردة في اتفاقية لومي تعرضت للتهديد أيضاً . وبالتنبؤ بتغير ممكن للسياسة في المستقبل ، بدأ النقاش بالظهور حول معاملة كل البلدان الأقل نمواً ، الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وغير الأعضاء ، بطريقة موحدة (انظر الفصل الثامن) . وفي حين أن هذه المعاملة الموحدة جديرة بالرضى ، لكنها تثير التساؤل حول ضرورة الاحتفاظ برابطة وتجمع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ما هي المهمة التي تؤديها هذه المجموعة في الواقع؟ وكما تم النقاش في فترة سابقة ، فإن الإصرار على الاعتراف بالروابط الاستعمارية من الصعب أن يبدو كمبدأ مناسب لإصلاح أو قيادة العلاقات بين العالم الأول والعالم الثالث في القرن الواحد والعشرين . ومن الواضح أن الابتعاد عن الإطار العام الشامل لاتفاقية لومي سوف يسبب احتجاجاً خطيراً على المستوى السياسي وعلى المستوى المؤسسي من كل من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ومن بعض الدول الأعضاء ومن المؤسسات الأوروبية . وربما كان الإصرار على مظهر كاذب لاتفاقية جماعية هو الخيار الممكن الوحيد في فترة الانتقال من مرحلة عدم التبادلية الموحدة إلى أنظمة التجارة الحرة الإقليمية التي تفضلها بروكسل .

وبالمقابل ، فإن المفوضية وآخرين يرون أنه لا يوجد تناقض أساسي بين الحصول على إطار شامل وبين شروط أو بنود متخصصة إقليمية أو حتى على مستوى بلد محدد . وكون رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي قد قدرت تماسك المجموعة ربما كان دليلاً كافياً على وجودها . فالمؤسسات والإجراءات بالإضافة إلى مكتسبات اتفاقية لومي هي مؤسسات هامة ، والتخلي عنها كلياً سوف يعني أن الـ ٢٥ عاماً الماضية من خبرة التنمية كانت لا قيمة لها . وعلى الرغم من أنها ليست كاملة ، فإن خبرة اتفاقية لومي تستطيع أن تساهم – وساهمت فعلاً – في إيجاد مثال أو نموذج أفضل لسياسة التنمية .

الفصل السابع

اتفاقية الشراكة في كوتونو

لقد كان متوقعاً أن يتم توقيع الاتفاقية التي تلي اتفاقية لومي الرابعة في سوفا Suva في ٨ حزيران (يونيو) عام ٢٠٠٠ . ولكن الانقلاب في فيجي سبب الإلغاء في الدقيقة الأخيرة (انظر الفصل الرابع) : ولذلك فإن حفل التوقيع أعيد تخطيطه ليتم متأخرا في نفس الشهر في عاصمة بينين ، كوتونو . وكما ناقشنا في الفصل السابق ، فإن اتفاقية الشراكة الجديدة كانت نتيجة لعملية تفاوضية طويلة ، تغير جدول أعمالها بشكل كبير طوال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠ . وربما يبدو مثيراً للدهشة ، أن الكثير من الخبرة العامة ومكتسبات ٢٥ عاماً من اتفاقية لومي تم الاحتفاظ بها (مثلاً ، الطبيعة التعاقدية وفوائد الاتفاقيات طويلة الأجل) . ولكن فشل السياسة السابقة اعتبر حافزاً على الإصلاح . وبشكل خاص ، اعتبر السياق المؤسسي وصنع السياسة في كل بلد من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كعوائق خطيرة وأساسية للتنمية الفعالة . لقد فشلت الممارسات السابقة مثل التمتع بتفضيلات التجارة الموحدة والمساعدات المباشرة - فشلت بشكل عام في تغيير شكل اقتصادات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وكما نوقش في مكان آخر من هذا النص ، فإن حصة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من سوق الاتحاد الأوروبي تراجعت بشكل ملحوظ خلال فترة سريان مفعول اتفاقيات لومي (إلى

٨,٢٪ فقط في عام ١٩٩٩) وبقي معتمداً على سلسلة ضيقة من السلع الأولية ، ومما يبعث على الأسى ، من بقايا البنية الاقتصادية الاستعمارية . وكان العلاج الاقتصادي المقترح من قبل الاتحاد الأوروبي حاداً ومتطرفاً- التمييز المرتكز على الالتزام بالتجارة الحرة . وتم تعديل هذه المقترحات الجذرية المتطرفة بنجاح من خلال تنازلات وضمانات- على الرغم من أن المبدأ الأساسي لمناطق التجارة الحرة في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي قد تم تأسيسه، مشيراً إلى الابتعاد النموذجي أو المثالي عن روح اتفاقيات لومي .

يدرس هذا الفصل تفاصيل اتفاقية الشراكة الجديدة ، ويلقي الضوء على الفوارق الهامة بينها وبين اتفاقية لومي ويقارن هذه الاتفاقية مع الاتفاقيات الأخرى التي هي قيد المناقشة مع مناطق أخرى من العالم النامي . قد تبرهن اتفاقية كوتونو - إن نجحت - على أنها النموذج للتطبيق العالمي لسياسة الاتحاد الأوروبي التنموية . أولاً : سوف تلخص التغيرات الكونية التي سبقت إصلاحات كوتونو، على أي حال، لإقامة سياق تاريخي ضروري .

لقد كانت أفريقيا ، على الأقل ، مرتبطة دائماً بأوروبا المتكاملة . وقديماً في العام ١٩٥٠ ، رأى تصريح شومن Schuman أن التكامل أو الاندماج فقط يستطيع أن يقدم المصادر الإضافية الضرورية لتنمية أفريقيا . وفي حين أن هذه المصادر الضرورية ما تزال يجب أن تقدم، فأن التكامل والتنمية أصبحا الآن مرتبطين بشكل لا تنفصم عراه طوال نصف القرن الماضي . فقد تصادفت الفترة المبكرة من التكامل الأوروبي مع فترة إنهاء الاستعمار - وعكست في اتفاقية ياوندي والاتفاقية الأبكر مع المناطق الفرنسية فيما وراء البحار (OCTs) وفي تأسيس صندوق التنمية الأوروبي في معاهدة تأسيس الجماعة الأوروبية في روما عام ١٩٥٧ . وتصادف توسيع الجماعة الأوروبية في السبعينيات مع الانتقال من مرحلة إنهاء الاستعمار إلى ما كان يسمى (بشكل خاطئ) النظام الاقتصادي الدولي

الجديد . و احتضن الدافع وراء اتفاقية لومي الأولى هذين التغيرين ، وكما تمت المناقشة في الفصل الأول، كانت بنودها في ذلك الوقت قد اعتبرت الأكثر تقدمية في العالم ومرتكزة، على الأقل نظرياً، على الشراكة والتضامن(ديفيد,David ، ٢٠٠٠ ص١٢) . والمؤسسات المشتركة ، مثل خطة استقرار فوائد الصادرات STABEX، وخطة استقرار المنتجات المنجمية SYSMIN وعدم التبادلية وبروتوكولات السكر ولحم البقر والموز اعتبرت كلها تجديدات أو إبداعات نموذجية في وقتها . وبنظرة متأخرة، أثبتت هذه الفترة أنها كانت مفيدة ولكنها سياسة اقتصادية وضعت في غير المكان الصحيح لدول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

وفي سياق الحرب الباردة وظهور حركة عدم الانحياز، كان محظوراً على اتفاقيات لومي المبكرة إلى حد كبير ورود أي شرطية سياسية واضحة . وهذا تغير بشكل أساسي وعميق بعد عام ١٩٨٩ . وتصادفت إعادة المفاوضات من أجل لومي الرابعة مع الحد الفاصل المتمثل في إعادة توحيد ألمانيا وانهيار الشيوعية في الشرق . ولم يعد الحوار السياسي – أو ربما اكثر دقة الشرطية السياسية – منطقة محرمة ولكنه اصبح عنصراً جوهرياً لمنهج جديد نحو مسائل التنمية . وهكذا فإن اتفاقية لومي الرابعة احتوت على سياسة كانت سياسية بشكل مكشوف وركزت على حقوق الإنسان . وبدأت دلالات التغير في الفلسفة الاقتصادية تظهر مع تكيف برامج إعادة الهيكلة لمؤسسات بريتون ودز وأصبحت جزءاً من سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية للمرة الأولى . وبالمثل فإن اتفاقية لومي الرابعة ، وبشكل غير تجريبي ، دعمت دور القطاع الخاص للتنمية بالإضافة إلى دور التعاون الإقليمي . كانت كل هذه التحولات في سياسة التنمية الاقتصادية متناسقة مع التيارات العالمية للتسعينيات التي شهدت السوق يحل محل الدولة باعتباره الآلية الاقتصادية الرئيسية في بلدان أوروبا الشرقية والوسطى .

وشهد التغير التاريخي الأخير الذي سبق اتفاقية كوتونو مراجعة نصف الفترة

لاتفاقية لومي وعملية الورقة الخضراء تبرز في الوقت الذي كانت فيه سياسة التنمية تواجه تحديات جديدة أخذت شكل العولمة والتحرير . ومن الواضح أن العولمة تقدم فرصاً ولكنها تقدم أيضاً مخاطر هامة للبلدان النامية . وبشكل مؤثر، بدأ الإجماع بالظهور لدى جميع الأطراف أن نظام التجارة السابق لاتفاقية لومي فشل في إيقاف التراجع الاقتصادي ، وليس في تحويله إلى نمو، في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي : وذهب بعضهم بعيداً في القول إذ يرى أنه كان فعالاً في زيادة سرعة التراجع . هذا ، مع الإجماع الجديد المرتكز على منظمة التجارة العالمية (WTO) والتطور الاقتصادي في بلدان وسط وشرق أوروبا كلها تآمرت لتقلب الفلسفة الاقتصادية التي ميزت اتفاقية لومي خلال ربع القرن الماضي . وكان تحرير التجارة وبناء المؤسسات الديمقراطية السياق الدولي الجديد الذي كانت الاتفاقية التالية لاتفاقية لومي ملزمة بمراعاته والاعتراف به وفي النهاية تبنيه . ونتيجة لذلك ، تؤكد اتفاقية الشراكة على الجوانب السياسية للتنمية وليس فقط على الجوانب الاقتصادية . إن أهمية القدرة المؤسسية ودعم المجتمع المدني ودور القطاع غير الحكومي في دعم التنمية يميز هذه الفلسفة الجديدة ، ووضعت كلها لتعريف وتحديد السياق الجديد لسياسة الاتحاد الأوروبي التنموية حتى على الأقل نهاية اتفاقية كوتونو في عام ٢٠٢٠ .

إنه ليس عاملاً فريداً بالنسبة للاتحاد الأوروبي أن رد الفعل الشعبي السياسي تجاه الاتفاقيات يؤكد بشكل نموذجي الأرضية المشتركة ويتجاوز مناطق النزاع والفشل . ومع ذلك، يجب الاعتراف أن بناء وصياغة اتفاقية جديدة تكون مقبولة من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وفي نفس الوقت من الاتحاد الأوروبي كان ، في حد ذاته ، إنجازا هاماً . وذهب بول نيلسون (المفوض الأوروبي للتنمية والمساعدات الإنسانية) بعيداً إلى حد أنه يزعم أن الاتفاقية كانت " حدثاً تاريخياً وسياسياً رئيسياً " . وشكلت اتفاقية كوتونو " عهداً جديداً في العلاقات المرتكزة

إلى إصلاح عميق في الروح والأهداف والممارسة لتعاوننا " . (نيلسون، ٢٠٠٠، ص٢) . وبالنسبة للمفوضية ، تقدم الاتفاقية نموذجاً هاماً للعملية الناجحة والمفتوحة لمناقشة السياسة وساعدت على تعويض الجوانب السلبية للعولمة على العالم النامي والتي طغت على سطح اجتماع سياتل عام ١٩٩٩ لمنظمة التجارة العالمية. وبالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، أقرت هذه البلدان أنه تم في النهاية إنجاز اتفاقية مقبولة بشكل متبادل- مع أنها كانت غير متناسقة ، وتطلبت تنازلات لتسوية النزاعات الهامة في مناطق مثل البعد السياسي والإطار التجاري الجديد وتطبيق التعاون المالي .

وكما يعرف الاتحاد الأوروبي من خبرته في اتفاقيات ماستريخت ونيس ، فإن قرارات الحكومات هي في الواقع الخطوة قبل الأخيرة في عملية صياغة الاتفاقية، والتصديق من قبل الأطراف ذات العلاقة ضروري قبل الوصول إلى اتفاق وهذا يحتاج وقتاً طويلاً كما أنه إجراء غير مؤكد . لقد انتهى مفعول اتفاقية لومي بداية في نهاية شباط(فبراير) عام ٢٠٠٠ ، وتم تمديدها حتى نهاية المفاوضات في حزيران (يونيو) من نفس العام . وتبنت اللجنة المشتركة من سفراء بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من جهة ومن الاتحاد الأوروبي من جهة ثانية الغالبية من بنود اتفاقية كوتونو الجديدة كإجراءات انتقالية اعتباراً من الأول من آب(أغسطس) عام ٢٠٠٠ . والجزء الهام الذي حذف من هذا الإجراء كان البروتوكول المالي الذي يمكن أن يطبق فقط عندما يتم التصديق الكامل . وهذا يتطلب موافقة كل الدول الأعضاء وموافقة البرلمان الأوروبي على اتفاقية الشراكة وتصديقها على الأقل من ثلثي أعضاء رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (٥١ بلداً) . ومن التفاؤل الاعتقاد أن التصديق سوف يتم خلال ١٨ شهراً - أي نهاية عام ٢٠٠١ . إضافة لذلك ، يبقى أن نرى فيما إذا كان البرلمان الأوروبي راغباً في قبول التسويات حول التجارة الحرة والإنهاء المستمر لتفضيلات التجارة، مثلما فعلت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

الأهداف والمبادئ والبنية المؤسسية:

حددت الأهداف العريضة لاتفاقية الشراكة في المادة ١ كما يلي :

* دعم وتسريع التنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية لدول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من أجل المساهمة في السلام والأمن ودعم بيئة سياسية ديمقراطية ومستقرة.

* ستركز الشراكة على هدف تخفيف - وفي النهاية إنهاء - الفقر انسجاماً مع أهداف التنمية المستدامة والاندماج التدريجي لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في الاقتصاد العالمي. (اتفاقية الشراكة ، ٢٠٠٠ ، المادة ١) .

إن الدعم والتشجيع الأوروبي في تطوير عمليات التكامل الإقليمي مذكورة بشكل صريح كواحدة من الآليات التي تستطيع أن تساعد في تحقيق الأهداف الأولية لكل من الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP). إضافة إلى ذلك، توجز المادة الثانية أربعة مبادئ رئيسية سوف تحكم العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي :

* تم التأكيد على المساواة بين الشركاء وعلى الملكية المحلية لاستراتيجيات التنمية. وكما ورد في النص : " سوف تقرر بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي استراتيجيات التنمية لاقتصاداتها ومجتمعاتها بكل سيادة "

*تعزيز أوسع تدخل ومشاركة ممكنة في الشؤون السياسية والاقتصادية ، والشراكة مفتوحة " لكل شرائح المجتمع ، بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني " بالإضافة إلى الحكومة المركزية .

* " الحوار وتنفيذ الالتزامات المتبادلة " أمر محوري من أجل تنفيذ ما تقصده الاتفاقية بالشراكة .

* أصبح التنوع في الإجراءات بالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط

الهادي ولمناطق (تعكس مستويات مختلفة من النمو) مبدأ أساسياً ، وبذلك يتم التمييز بين أولئك الأكثر قدرة على التنافس في الاقتصاد العالمي وبين البلدان الأقل نمواً (LDCs)، التي سوف تحتفظ بحماية خاصة .

هذا المبدأ الأخير يمثل الابتعاد الأكثر أهمية عن منهج اتفاقية لومي الموحد السابق . وتشعبات هذا التغير ثورية : إنها تعبد الطريق لمنهج متعدد السرعة نحو التنمية المستقبلية ، سوف يميز بشكل حتمي بين المناطق المختلفة لمجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وأعطي إدخال المجتمع المدني أيضاً تأثيراً مباشراً من خلال عدد من الإجراءات : الحق في الاستشارة والمشاركة في عملية الحوار السياسي بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، والمشاركة في المشاريع ودعم بناء القدرة التنظيمية والمساعدة المالية . وكان الاعتراف بهذه العناصر غير الحكومية شرطياً يتوقف على كونها تنظيمات ديمقراطية وشفافة " وفقاً للخصائص الوطنية " (اتفاقية الشراكة، ٢٠٠٠، المادة ٦-١) .

وتم الاحتفاظ بالبنية المؤسسية العامة لاتفاقية لومي في اتفاقية كوتونو . فالمؤسسات الثلاث الحالية المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي - وهي مجلس الوزراء ولجنة السفراء والجمعية البرلمانية المشتركة كلها بقيت فاعلة . وفي أوسع حال له، قد يشمل المجلس كل الحكومات وعددها ٩٢ بالإضافة إلى أعضاء المفوضية . وتتم رئاسة المجلس ورئاسة لجنة السفراء بالتناوب بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وتتخذ قرارات المجلس " بالاتفاق المشترك " (المادة ١٥-٣) . وتتألف الجمعية المشتركة من أعداد متساوية من ممثلي الاتحاد الأوروبي وممثلي بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (أعضاء من البرلمان الأوروبي في حالة أوروبا وإما أعضاء من البرلمانات الوطنية أو معينين من قبل بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي). ومطلوب منها أن تجتمع مرتين سنوياً بالتناوب في الاتحاد

الأوروبي وفي أحد بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP). وفي حين يمكن للجمعية المشتركة أن تتبنى قرارات وأن تقدم توصيات، فإنها رسمياً " هيئة استشارية " (المادة ١٧). وكان أحد الإصلاحات الهامة، على أي حال، في آلية تسوية النزاع. وحيث يكون الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في حالة نزاع، فإن التحكيم الملزم يحكم المسألة ، ويكون التحكيم عادةً باستخدام إجراءات المحكمة الدائمة للتحكيم بين المنظمات الدولية.

الحوار السياسي والشرطية:

من الواضح أن المفاوضات المحيطة بالبعد السياسي للاتفاقية كانت من بين الأكثر حساسية . ليس من المثير للدهشة إذاً ، و أكثر ما كان ممكناً كان الاتفاق على مبادئ عامة عريضة و على عدد محدود من المسائل المحددة ، و تركت المفاوضات كيفية تنفيذ هذه المسائل و تقييمها للممارسات المستقبلية وللظروف . مثلا ، تشترط المادة ٨ أ ن على الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا و الكاريبي و المحيط الهادي (ACP)، " أن يشتركوا بشكل منتظم في حوار سياسي شامل ومتوازن وعميق " . والغاية من الحوار كانت بالمثل مسكنة : لتبادل المعلومات وتعزيز التفاهم المتبادل وتطوير " الأولويات المتفق عليها و برامج العمل المشتركة " . والمساحات " ذات الاهتمام المشترك أو ذات الأهمية العامة " و التي يذكرها الحوار بالتحديد هي " تجارة الأسلحة والنفقات العسكرية المفرطة والمخدرات والجريمة المنظمة أو التمييز الثقافي الإثني والديني والعرقي " بالإضافة إلى " احترام حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الصالح " (المادة ٨ - ٤) . ومن المثير للاهتمام، أن الحوار السياسي لم يكن محصورا ضمن الإطار المؤسسي الرسمي للاتفاقية و لكنه من الممكن أن يتم بشكل غير رسمي وعلى مستويات إقليمية أو إقليمية ثانوية كيفما يبدو مناسباً .

وحددت الاتفاقية ما تسميه عناصر جوهرية (Essential Elements)وعناصر

أساسية (Fundamental Elements). كان التمييز هاما وكان الموضوع ذا توتر في المفاوضات (غوميز Gomes، ٢٠٠٠ ، ص١١) . وبتكرار اتفاقية لومي الرابعة تم تحديد ثلاثة " عناصر جوهرية " و هي : احترام حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية و سيادة القانون . ويتوقع أن تحكم هذه المبادئ سلوك الاتحاد الأوروبي و بلدان أفريقيا و الكاريبي و المحيط الهادي على المستوى المحلي وعلى المستوى الدولي ، كليهما . وتصف المادة ٩ من الاتفاقية هذه بالكلمات التالية : أولاً : عرفت حقوق الإنسان على أنها " عالمية وغير قابلة للقسمة و مترابطة " : كل الحريات الأساسية وحقوق الإنسان " سواء أكانت مدنية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية " يجب أن تتم حمايتها وأن يتم دعمها بموجب الاتفاقية . ثانياً : المبادئ الديمقراطية المعترف بها على المستوى العالمي يجب أن تكون علامة مميزة لشرعية و قانونية سلطة الدولة (تنعكس في نظامها الدستوري والتشريعي والتنفيذي وفي وجود آليات للمشاركة) : وعلى أساس هذه المبادئ المعترف بها عالمياً ، يطور كل بلد ثقافته الديمقراطية . و ثالثاً : تشترط الاتفاقية أن بنية و سلطة الحكومة يجب أن تؤسس على سيادة القانون، وهذا يستلزم بشكل خاص وسائل فعالة يمكن الوصول إليها من الإنصاف القانوني، ونظام قانوني مستقل يضمن المساواة أمام القانون ونظاماً تنفيذياً يكون خاضعاً كلياً للقانون " . وبكلام عريض لا تبتعد هذه الشروط بشكل كبير عن البنود المكرسة في اتفاقية لومي الرابعة .

وخرق أي من هذه العناصر الجوهرية قد يؤدي في النهاية إلى تعليق عضوية البلد من الاتفاقية . ويستطيع أي طرف في الاتفاقية أن يقدم الخرق إلى مجلس الوزراء الذي يجب عليه ، وخلال ١٥ يوماً ، أن ينخرط في "مشاورات" مع البلد الذي قام بالخرق حول الطريقة المثلى لعلاج الوضع . وحيث تكون المشاورات غير ناجحة أو أن تكون قد رفضت ، أو في الحالات التي يكون فيها العمل الفوري ضروريا، يمكن أن تتخذ " إجراءات مناسبة " وفقاً للقانون الدولي و متناسبة مع

الانتهاك . والتعليق الكامل من الاتفاقية ينظر إليه على أنه إجراء الملاذ أو المرجع الأخير فقط . (المادة ٩٦) .

و بالمقابل فإن النصوص التي تتعامل مع الحكم الصالح و الفساد جديدة الى درجة كبيرة ولم يتم تكرارها أو نقلها ببساطة عن اتفاقية لومي . ومعارضة بلدان أفريقيا و الكاريبي و المحيط الهادي " للحكم الصالح " أن يكون " عنصراً جوهرياً " للاتفاقية كانت كافية لإعطاء هذا الشرط وضعاً مختلفاً - أي أن يصبح " عنصراً أساسياً " . وتبين أنه من الصعب الوصول إلى اتفاق حول تعريفٌ مشترك وعملي " للحكم الصالح " و للفساد ، على الرغم من أن النص حاول أن يعرف المفهوم بالكلمات التالية :

" والحكم الصالح هو الإدارة الشفافة و المسؤولة للمصادر الإنسانية والطبيعية والاقتصادية والمالية من أجل غايات التنمية العادلة والمستدامة . إنه يستلزم إجراءات اتخاذ القرار الواضحة على مستوى السلطات العامة والمؤسسات الشفافة والمسؤولة ، وسيادة القانون في الإدارة وفي توزيع المصادر وبناء القدرات من أجل توضيح وتطبيق الإجراءات التي تهدف بشكل خاص الى منع ومكافحة الفساد " . (المادة ٩ - ٣) .

و كان إنجاز هذا التعريف المشترك العريض بحد ذاته يعتبر نجاحا هاما . (غوميز ، ٢٠٠٠ ، ص ١٢) . و وضعت البنود من أجل التقييم المنتظم للحكم الصالح في الاتفاقية ، آخذين بالحسبان " السياق الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والتاريخي لكل بلد " . ويوجد إجراء مماثل لذلك الذي وضع من أجل خرق وانتهاك " العناصر الجوهرية " و من أجل حالات الفساد المالي على أن يكون تعليق العضوية ، مرة أخرى خيار المرجع الأخير . هذا الإجراء لم يتم توسيعه بحيث يشمل انتهاكات " الحكم الصالح " .

والمخاطرة ، على أي حال ، هي أنه إذا لم تحترم هذه المبادئ العريضة-

بنوعيها الجوهرية والأساسية -ولم يتم دعمها ، فإن نوعية وغاية الحوار السياسي ستكون مهمشة وتعتبر أكثر بقليل من شرطية تجميلية يتم تطبيقها بطريقة انتقائية . والمساحة التي يمكن ان تكون اختبارا لهذه العملية هي المشاركة الأوسع للمجتمع المدني والمجموعة الاقتصادية في التنمية المتوقعة من اتفاقية الشراكة . ومن وجهة نظر الاتحاد الأوروبي ، فإن مشاركة مثل هذه العناصر غير الحكومية أمر جوهري بالنسبة لتعزيز الديمقراطية ، والتي هي بحد ذاتها تعتبر الآن شرطا مسبقا للتنمية الاقتصادية . وهكذا فإن دعم الديمقراطية والقواعد الديمقراطية- التي يتم تعزيزها من خلال الحوار السياسي - أصبحت العنصر الأساس في سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية تجاه العالم الثالث . وعلى أي حال ، فإن التعريف الذي يتم الإجماع عليه لما يشكل " الحكم الصالح " يبقى مخادعاً ومحيراً ، وبمقارنة وجهة نظر الحد الأدنى للإدارة الكفوءة للشؤون العامة مع نظرة شاملة تتطلب عملية تعددية وقواعد ورفض للفساد . ويرى بعض المعلقين ان البرنامج الديمقراطي لاتفاقية كوتونو لا يمكن تحقيقه - وانه عندما يرافقه هدف تخفيف الفقر- يضع أهدافاً غير واقعية لا يمكن الوصول إليها . وقد يكون إطار الشراكة قادرا على المساهمة في الوصول الى هذه الأهداف ، ولكنه توقع غير معقول من اتفاقية كوتونو ان تكون وحدها قادرة على إنجاز هذه المردودات . ولتجنب خيبة الأمل في المستقبل والفشل المفترض للسياسة ، لابد لاتفاقية كوتونو من تحديد توقعات مناسبة تتناسب مع قدرتها على الإنجاز .

لقد قدمت الاتفاقية الجديدة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) والاتحاد الأوروبي على أساس عريض يمارسون من خلاله حواراً سياسياً . وفي المبدأ على الأقل ، يمكن مناقشة أي مسألة ذات اهتمام متبادل . وتم إدخال إشارات صريحة الى مواضيع جديدة - بناء السلام ومنع الصراع (المادة ١١) ومسائل الهجرة (المادة ١٣) الى نص المعاهدة مقدمة أساساً قانونياً وصريحاً لتطوير سياسة

الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المشتركة في هذه المساحات . وسوف يكون هناك تركيز على الأسباب الجذرية للصراع العنيف وعلى عمليات التوسط والتفاوض والمصالحة بالإضافة الى مسائل محددة مثل الإنفاق العسكري وتجنيد الأطفال والألغام المضادة للأفراد . وأشار النقاد الى غرابة وتفرد إدخال مثل هذه الاهتمامات الجيوسياسية في اتفاقية تجارية ومالية . وبسبب إصرار بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، فقد تمت مناقشة مسألة الهجرة في الاتفاقية بشيء من التفصيل . ونصت المعاهدة على " المعاملة العادلة " لمواطني بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المقيمين بشكل شرعي ومنحهم الحقوق التي تمنح لمواطني بلدان الاتحاد الأوروبي بالاضافة الى العمل على مقاومة التمييز في الاستخدام ، والعنصرية والخوف من الأجانب . وبالمقابل أصر الاتحاد الأوروبي على "سياسة لمنع الهجرة غير الشرعية" . أولاً : يأمل الاتحاد الأوروبي أن يجعل سيل الهجرة عادياً و ذلك بتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ثانياً، وأكثر أهمية، تطالب الاتفاقية بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أن "تقبل عودة أي من مواطنيها" الذين وجدوا مقيمين وبشكل غير شرعي في الاتحاد الأوروبي " وبدون رسميات إضافية" . والدولة المستقبلة مرغمة على تقديم وثائق الهوية المناسبة والإجراءات الإدارية الضرورية لإعادة التوطين، وفي نفس الوقت تضمن " أن كرامة الأفراد تحترم في أي إجراء يتخذ لإعادة المهاجرين غير الشرعيين الى بلدانهم الأصلية " (المادة ١٣-٥) . وفي البداية أراد الاتحاد الأوروبي ان تشمل هذه السياسة المواطنين من غير بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الذين استخدموا هذه البلدان للدخول الى الاتحاد الأوروبي بشكل غير شرعي ، ولكن ذلك رفض بالإجماع من قبل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (على الرغم من أن هذا الموضوع قد أجل فقط من اجل مناقشات ثنائية في المستقبل) (غوميز، ٢٠٠٠ ، ص ١١) . وفي حين تنطبق البنود حول سياسة الهجرة أيضا على مواطني الاتحاد الأوروبي في

بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، فقد كان الدافع الواضح خلف هذه البنود نابعاً من قلق أوروبي حول زيادة الهجرة غير الشرعية من بلدان العالم النامي .

هذه المواضيع - السلام والصراع والهجرة - هي جزئيا نتيجة منطقية لإدخال أهداف التنمية كعنصر واحد ضمن سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) في معاهدة ماستريخت . من وجهة نظر مؤسسية ، ووفقا لكفاءات المعاهدة ، ربطت ماستريخت سياسة التنمية عبر أعمدة اتخاذ القرار وأعطت شرعية أكبر للحوار السياسي كنشاط جوهري للاتحاد الأوروبي مع بلدان العالم الثالث . و لم يعد ممكناً الحجر على سياسة التنمية باعتبارها اقتصادية محضة في المحتوى : إن إدخالها ضمن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) جعلها بشكل لا يمكن إنكاره مسألة سياسية أيضاً . و تعكس الجوانب السياسية في اتفاقية كوتونو هذا الدافع الأوروبي المشترك كما تركز على صلاحية وأهمية صياغة مفهوم الاندماج من وجهة نظر وظيفية جديدة .

التمويل وصندوق التنمية الأوروبي (EDF) :

كانت خيبة أمل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بسبب مستوى التمويل الجديد لصندوق التنمية الأوروبي الذي قدم في كوتونو حصيلة مألوفة وعكست عواطف كل المفاوضات السابقة في لومي . وكان رأي هذه البلدان أن الأولوية المعطاة لإنهاء الفقر تبدو أنها غير منسجمة مع هذه الالتزامات المالية . وحدد المستوى النهائي للمصادر لصندوق التنمية الأوروبي التاسع بمبلغ ١٥,٢ مليار يورو خلال فترة السنوات الخمس من ٢٠٠٠ - ٢٠٠٥ (١٣,٥ مليار يورو من صندوق التنمية الأوروبي و ١,٧ مليار يورو من مصادر بنك الاستثمار الأوروبي (EIB) . كان هذا المستوى من الدعم أعلى فقط بشكل هامشي من رقم صندوق التنمية الأوروبي الثامن (وفي حقيقة الأمر لا توجد زيادة) . وعلى أي حال، فقد تم نقل مخصصات إضافية من الحسابات غير المصروفة من مخصصات

سابقة لصندوق التنمية الأوروبي ، وهذا جعل مجموع المخصصات الجديدة و القديمة حوالي ٢٥ مليار يورو . وواضح أن الإعاقة المالية الكبرى تكمن في الإنفاق الفعلي للاعتمادات بشكل فعال و ناجع طوال فترة حياة صندوق التنمية الأوروبي التاسع و ليس في عدم كفاية المبالغ المخصصة في الميزانية : لقد أظهر سجل صندوق التنمية الأوروبي (EDF) باستمرار ان الإنفاق يواجه عقبات خطيرة تعزى الى القدرة المؤسسية غير الكافية في كثير من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كما في المفوضية ذاتها أيضا . وعند توقيع اتفاقية كوتونو ، كان هناك ٩,٩ مليار يورو بقيت بدون إنفاق من اعتمادات صندوق التنمية الأوروبي السابقة (انظر الجدول ٧ - ١) . ويلاحظ النقاد انه لم توضع أهداف أو جدول زمني لمستويات الإنفاق، ويتنبأون بأن مستويات الإنفاق المنخفضة والمستمرة سوف تصبح أيضا إحدى خصائص اتفاقية كوتونو وتقلل من قيمة الهدف الرئيسي للسياسة والمتمثل في إنهاء الفقر (لاريًا Laryea، ٢٠٠٠، ص٦١) .

الجدول ٧ - ١ : المصادر المالية لاتفاقية الشراكة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٧ (مليار يورو) :

	المبلغ
* صندوق التنمية الأوروبي التاسع (EDF) ويشمل :	١٣,٥
المغلف الطويل الأجل .	١٠ مليار يورو
المغلف الإقليمي	١,٣ مليار يورو
وسيلة استثمار	٢,٢ مليار يورو
* حسابات باقية من مخصصات صندوق التنمية الأوروبي السابقة	٩,٩
* بنك الاستثمار الأوروبي (EIB) مصادر فردية	١,٧
المجموع	٢٥,١

المصدر: ذي كورير (٢٠٠٠).

وكما هي الحال بالنسبة للاتفاقية بشكل عام ، يجب ان يكون التعاون المالي متفقا مع أهداف التنمية في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وهذا يتطلب احترام " خصوصياتها أو مزاياها الجغرافية والاجتماعية والثقافية " بالإضافة الى التأكيد على " أهمية إمكانية التنبؤ والأمن " (المادة ٥٦). وتم التأكيد على ملكية بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لأولويات برامج التنمية وأهدافها ومسؤوليتها عن تنفيذها (لعنصر الحكومة والعنصر غير الحكومي ، كليهما) : ومع ذلك فإن القرار حول تمويل أي مشاريع أو برامج يبقى بيد الاتحاد الأوروبي وحده . وتحدد المادة ٦٠ مجالات التمويل بحيث تشمل إجراءات تخفيض الدين ومشاكل ميزان المدفوعات والإصلاحات الاقتصادية الكبيرة والإصلاحات البنيوية والعمل على استقرار أرباح التصدير والتنمية المؤسسية وبناء القدرات والتعاون الفني والمساعدات الإنسانية ومساعدات الطوارئ .

وتتوقع اتفاقية كوتونو تحقيق المزيد من الكفاءة وذلك بعقلنة الآليات المالية المتوفرة بموجب الاتفاقية . وكانت إحدى مشاكل التطبيق بموجب اتفاقية لومي التعقيد والتنوع في الأدوات التي كانت تعمل بشكل مستقل ، مخفضة من حجم التماسك الإجمالي . ويزود صندوق التنمية الأوروبي الآن وحده أداتين ماليتين اثنتين فقط : واحدة تغطي المساعدات التي لا يعاد إنفاقها مثل المساعدات طويلة الأجل لدعم التنمية ، وواحدة أخرى تقدم رأسمال المخاطرة والقروض مثل وسيلة استثمار من القطاع الخاص . وبدلاً من استلام عدد كبير من المخصصات المالية ، تتلقى الآن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مبلغا إجماليا وحيدا من اجل كل العمليات التي تغطي فترة ٥ سنوات . وبالإضافة الى ذلك فإن نظام البرمجة المتدحرج الجديد سوف يأخذ بالاعتبار إنجاز اقتصادات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي عند تقدير الدعم المالي ، ولم يعد يتخذ القرارات التي ترتكز الى

الحاجة فقط . وستكون معايير التقدير نتيجة للمفاوضات بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، وسوف تراعي الخصائص الفردية السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة لكل بلد . وبهذه الطريقة يؤمل ألا تكون المصادر معرضة للتجميد في ميزانيات البرامج الفعلية لبلدان غير قادرة على استخدامها بشكل فعال . وهذا سوف يؤدي الى مرونة أكبر في طبيعة البرمجة الواقعية . والحاجة الى وفود إضافية أخرى ذات سلطة تضاف الي وفود الاتحاد الأوروبي الحالية في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي تمت مراعاتها في التدابير المالية الجديدة .

كما تحدد اتفاقية كوتونو ثلاث سياسات اقتصادية كبيرة هامة : تخفيف الديون وإعادة الهيكلة واستقرار أرباح الصادرات . لقد كان إدخال الإجراءات المالية التي تهدف إلى تخفيف الديون، قطيعة هامة مع الممارسات الماضية وكانت تشير إلى الضغط العالمي الناجح بالإضافة إلى التغير في مواقف الدول الأعضاء حول المسألة في نهاية التسعينيات(وخاصة في ألمانيا والمملكة المتحدة) . والمصادر التي تغطيها الاتفاقية يمكن أن تستخدم الآن في مبادرات تخفيف الدين التي حازت على موافقة دولية : وأعطى الاتحاد الأوروبي تعهداً بدراسة إمكانية نقل مصادر إضافية لتخفيف عبء الديون . وفي حين رحبت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بمبادرة الاتحاد الأوروبي هذه في تخفيف الديون ، فقد دعت إلى تدخل أكبر للاتحاد الأوروبي في الدفاع عن برنامج يتم تمويله بشكل كامل دولياً لصالح البلدان الفقيرة ذات المديونية العالية (HIPCs) بالإضافة إلى إلغاء مستويات الديون التي لا يمكن خدمتها والتي تتعرض لها بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (لاريا Laryea ٢٠٠٠ص١٦) . وتم توسيع الدعم في الاتفاقية لمسائل إعادة الهيكلة- وبشكل خاص تلك التي تتعامل مع مسائل التكامل الإقليمي -ويؤمل أن التقييم المشترك من قبل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP)من جهة و الاتحاد

الأوروبي من جهة أخرى، لدعم مثل هذه المشاريع الاقتصادية الكبيرة سوف يضمن أن إعادة الهيكلة قابلة للاستمرار من وجهة نظر اقتصادية ويمكن احتمالها اجتماعياً وسياسياً(المادة ٦٧). ولتقرير فيما إذا كانت برامج إعادة الهيكلة تحظى بالتمويل، فإن الاتحاد الأوروبي قَبِلَ المبدأ الذي يشترط أن معايير المتبرعين الرئيسين متعددي الأطراف (مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) سوف تتم تلبيتها، عندئذ يكون دعم الاتحاد الأوروبي المالي آلياً. وبهذه الطريقة، يؤمل أن إنفاق الاعتمادات سوف يتم تسريعه وسوف يتطلب عدداً أقل من عناصر المفوضية المكلفين بتقدير برامج إعادة الهيكلة. وأخيراً، تم تضمين روح الخطة لاستقرار أرباح الصادرات (STABEX) وخطة استقرار الصادرات المنجمية (SYSMIN) في الاتفاقية الجديدة. ويقدم الدعم طويل الأجل " لتخفيف الآثار الحادة لأي عدم استقرار في أرباح الصادرات، وهذا يشمل القطاعات الزراعية والمنجمية " (المادة ٦٨). وبشكل عام، يمكن إطلاق الدعم حيثما يكون هناك خسارة قدرها ١٠٪ من معدل الأرباح، مع أن الأهلية لهذا الدعم محدودة لمدة أربع سنوات متتالية.

التجديدات:

اعتبر المفوض نيلسون الاتفاقية الجديدة ابتعاداً هاماً عن أسلوب اتفاقية لومي بثلاثة أشكال: طبيعة الشراكة و الأهداف التي يجب التركيز عليها والطرق والوسائل المستخدمة لإنجاز هذه الأهداف (٢٠٠٠، ص٢). والتجديدات الفعلية، على أي حال، لم تكن تماماً جديدة كما وصفتها بلاغة المفوض - ويمكن للأخير من هذه الأشكال فقط الادعاء وبشكل صحيح أنه انقطاع واضح عن الممارسات الماضية. أولاً: لقد كان مفهوم الشراكة إحدى خواص اتفاقية لومي بالقدر الذي هو الآن من خواص اتفاقية كوتونو. أما ما كان جديداً، على أي حال، فهو التطبيق الإضافي لمبدأ الحكم الصالح "كعنصر أساسي" للعلاقة وفي مسؤولية بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في هذا المجال. ثانياً: والتركيز

على إنهاء الفقر في اتفاقية كوتونو مرتبطاً مع التنمية المستدامة والاندماج التدريجي لاقتصادات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ضمن الاقتصاد العالمي - كل هذه حددت وبنجاح دوراً أكثر دقة للاتحاد الأوروبي في التنمية . ومع ذلك فإن مثل هذا التركيز أبعد من أن يكون ثورياً. لقد كان تخفيف الفقر جزءاً من التزامات الاتحاد الأوروبي الرسمية بموجب الاتفاقية منذ معاهدة ماستريخت، وبشكل غير رسمي لفترة أطول بكثير. أما فيما إذا كان هذا الدور واقعياً أو يمكن إنجازه يبقى طبعاً مسألة قابلة للنقاش. وفي حين أن هدف تخفيف الفقر يحظى بالرضى والثناء، فإنه من الصعب ان يعتبر دوراً خاصاً بالاتحاد الأوروبي لأنه أصبح مهمة مشتركة للعالم الدولي عند نهاية القرن العشرين. ومسألة التبعية (Subsidiarit)- ما الذي يفعله الاتحاد الأوروبي بشكل أفضل وما الذي تفعله الدولة (العضو في الاتحاد الأوروبي) - بقيت دون اختبار . وثالثاً: والمنطقة التي تستطيع فيها اتفاقية الشراكة ، وبشكل مبرر ، ادعاء التجديد تسعى اتفاقية كوتونو إلى أن تؤثر بشكل أفضل على السياق الذي تتم التنمية ضمنه مؤكدة على تنمية التجارة والاستثمار. وكما تم إيضاح ذلك سابقاً ، فإن علاج الاتحاد الأوروبي لهذا كان في الابتعاد عن منهج تفضيلات اتفاقيات لومي التجارية لتبني التجارة الحرة باعتبارها الآلية الأفضل للنمو الاقتصادي . وبغض النظر عن فترات الانتقال، فإن هذا يمثل ابتعاداً جذرياً عن الأساس الموحد السابق للعلاقات الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي وبين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي تطورت طوال ٢٥ عاماً.

ومن الأهمية بمكان ، وبالمقارنة مع التماثل الشكلي لاتفاقية لومي ، فإن اتفاقية الشراكة تميز بين مستويات التنمية في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي. وتبقى البلدان الأقل نمواً بشكل أساسي محكومة بالنهج التقليدي لاتفاقية لومي ، في حين تخضع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي القادرة اقتصادياً للشروط الجديدة من أجل شراكات اقتصادية حرة تطبق عليها . وعملياً ، سوف

تستفيد صادرات كل البلدان الأقل نمواً من الوصول الحر غير المتبادل إلى أسواق الاتحاد الأوروبي بحلول عام ٢٠٠٥ (وتبقى بروتوكولات السكر ولحم البقر الاستثناء الرئيسي الوحيد من هذا) . ويعكس نهج الاتحاد الأوروبي الجديد تجاه البلدان الأقل نمواً (LDCs) تقييماً عالمياً أوسع للوضع الاقتصادي الخاص لهذه البلدان . وعلى أي حال فإن دور الاتحاد الأوروبي هام جداً لأن ٣٩ بلداً من بلدان العالم الأقل نمواً أعضاء في اتفاقية كوتونو (انظر القسم التالي لمزيد من المناقشة) .

وينطبق الإصلاح الجذري للعلاقات التجارية إذاً بشكل دقيق على بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي ليست من البلدان الأقل نمواً . ويعتبر الاتحاد الأوروبي هذا النهج الجديد شاملاً ومصمماً لزيادة قدرة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على المنافسة . وحددت سلسلة من المواعيد النهائية للتخلص المستمر من حواجز التجارة ولإدخال التجارة الحرة التي تتفق مع منظمة التجارة العالمية ، في المادة ٣٧ من الاتفاقية . وحدد شهر أيلول (سبتمبر) عام ٢٠٠٢ كموعد لبدء المفاوضات حول اتفاقيات الشراكة الاقتصادية مع اعتبار أن إدخالها يجب ألا يتأخر عن الأول من كانون الثاني (يناير) عام ٢٠٠٨ . وخلال هذه الفترة النهائية سوف يتم الاحتفاظ بنظام اتفاقية لومي الرابعة الحالي على الرغم من ان بروتوكولات بعض السلع سوف تخضع للمراجعة . وعلى أي حال فإن اتفاقيات حول تحرير التجارة تبدو بعيدة عن كونها حتمية مع كل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وبالتالي فقد وضع بند للتقييم في عام ٢٠٠٤ لتقرير أي من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي ليست من البلدان الأقل نمواً (LDCs) في وضع اقتصادي لا يمكنها من الانتقال إلى التجارة الحرة . وبالنسبة لهذه البلدان ، سوف تتم دراسة تدابير بديلة تؤمن لها " إطاراً جديداً " للتجارة يكون معادلاً لحالتها الراهنة ومتفقاً مع قواعد منظمة التجارة العالمية (WTO) .

وحتى بالنسبة لتلك البلدان التي ليست من البلدان الأقل نمواً، والتي تعتبر

مناسبة، فإن هناك مراجعة إضافية سوف تتم في عام ٢٠٠٦ وتقرر إذا كانت هناك ضرورة لفترة انتقالية أطول بعد عام ٢٠٠٨ . وبالنسبة لتلك البلدان القادرة على تلبية الموعد الأصلي ، لابد من فترة انتقالية يتم الاتفاق بشأنها قبل أن يطبق أي من العناصر في اتفاقية التجارة التي تم التفاوض حولها. وصيغة الاتفاقية فيما يخص هذه النقطة حذرة جداً وتشير إلى ضرورة الأخذ بالحسبان التأثير الاجتماعي والاقتصادي وقدرة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المتنوعة لتتلاءم وتعدل نفسها وفقاً للتحرير . لذلك فإن المفاوضات " سوف تكون مرنة بقدر الإمكان في تقرير الفترة اللازمة لمرحلة انتقالية كافية . . . . ودرجة عدم التناسق وفق جدول زمني لإلغاء التعرفة " (المادة ٣٧) . ولم يحدد إطار زمني للفترة الانتقالية، ولكن الاتفاقيات الأخرى ترى أن فترة ١٢ عاماً ممكنة تماماً . وبالإضافة إلى، ذلك فإن المادة ٣٧ تطرح مسألة التوافق مع منظمة التجارة العالمية في أماكن عديدة وتدعو الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي " أن يتعاونا بشكل وثيق وأن يعملا معاً داخل منظمة التجارة العالمية (WTO) من أجل الدفاع عن الإجراءات التي تم التوصل إليها " . وفي مكان أخر تدعو الاتفاقية إلى تحديد المصالح المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وإلى مزيد من الضغوط الفعالة في برنامج منظمة التجارة العالمية لدعم وجهة نظر التنمية. ومن الواضح أنه ينتظر صراع على المستوى الدولي وبحجم كبير . وبالنظر إلى تلك المسائل التي تهم الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بالإضافة إلى التحديات الخارجية ، فإن الاتفاقية التي وقعت في كوتونو عام ٢٠٠٠ سوف تعطي مردودها الكامل فقط في عام ٢٠٢٠ في أقرب موعد. وإذا أخذنا بالاعتبار القدرات التنبؤية الفقيرة والمعروفة جيداً للاقتصادات ، سوف يكون عظيماً أن يتم الالتزام بهذه المواعيد المختلفة وبشكل موحد . وعلى الرغم من إصرار الاتفاقية أن اتفاقيات التجارة الجديدة ستصبح سارية المفعول في الأول من

كانون الثاني (يناير) من عام ٢٠٠٨ ، فإنه من الواضح أن هناك فرصة كبيرة للتأخير - إما مبررة أو مقصودة .

و الشرط المسبق لهذه الشراكات هو تطور الجماعات الإقليمية داخل رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي : والمعيار هو العلاقات الاقتصادية بين المجموعات وليس سلسلة من الاتفاقيات الثنائية أو الخاصة بين الاتحاد الأوروبي و٧٧ بلدا كلٌ على حدة . والتحديات بالنسبة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كبيرة . أولاً : ان التكامل الإقليمي الفعال مسألة سياسية و اقتصادية هامة بين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وسوف يتطلب مفاوضات مفصلة و منهكة بين البلدان وطيلة سنوات عديدة دون وجود أي ضمانة للنجاح . ثانياً : كثير من التجمعات الإقليمية المتوقعة سوف تجمع بين اقتصادات لبلدان من أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي متطورة نسبيا مع تلك البلدان المصنفة على أنها من البلدان الأقل نموا (LDCs) . والتكامل الاقتصادي الذي يجمع بين هاتين المجموعتين سوف يكون صعبا تحقيقه . ثالثاً : وفي نفس الوقت سوف تكون بلدان أفريقيا و الكاريبي والمحيط الهادي ملزمة بتحرير اقتصاداتها وفقا للمعايير الدولية وقد تواجه معارضة سياسية واجتماعية هامة . وتحت مثل هذه الظروف ، فإن عام ٢٠٠٨ قد يثبت انه موعد نهائي لا يمكن الحصول عليه لمعظم بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المرشحة لذلك .

و يجب ان يسير تحرير التجارة يدا بيد مع سلسلة أوسع من التعاون عبر المساحات المترابطة . فمثلا ، تغطي اتفاقية الشراكة سياسة المنافسة وحقوق الملكية الفكرية وتقنيات المعلومات والاتصالات والمعايرة أو التوحيد القياسي وحماية المستهلك والبيئة ومستويات العمل . ومن الأهمية الرمزية والعملية الموافقة على التعاون في مسائل ذات اهتمام متبادل في محافل دولية أخرى، مثل منظمة التجارة العالمية (WTO) . وحول التوازن ، تقدم اتفاقية كوتونو بالتأكيد مجموعة أكثر

اكتمالا من الإجراءات يتم عليها بناء الشراكة بين الاتحاد الأوروبي و بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وبشكل يفوق سابقتها . والهدف العام ، على أي حال، يبقى طموحا وطويل الأجل في طبيعته - وهو " التنمية المستدامة " التي تقود الى " الاندماج التدريجي لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في الاقتصاد العالمي . . . . ويتم تطبيقه بتوافق كامل مع بنود منظمة التجارة العالمية " (المادة ٣٤) .

ويَعدُ التأكيد المتجدد على تخفيف الفقر - مع الهدف الأطول أمدا بإنهائه - بأن سياسة الاتحاد الأوروبي المستقبلية قد تكون أكثر قدرة على التعامل مع تعقيدات الفقر وطبيعته متعددة الأبعاد . وكان النهج السابق وحيد البعد الذي ركز على التفضيلات التجارية ، تم تجاوزه من قبل ثلاث مساحات أولوية من التعاون : التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية والإنسانية ، والتكامل الإقليمي والتعاون . وفي كل من هذه المساحات ، تصبح ثلاث أفكار متعارضة مركز اهتمام سياسة الاتحاد الأوروبي نحو الفقر - المساواة بين الجنسين ، والإدارة المعقولة للموارد، والتنمية المؤسسية وبناء القدرات . وهذه أهداف تستحق الثناء بشكل لايمكن إنكاره وتتفق مع افضل ممارسة لنظرية التنمية الحديثة . ولكن اذا أخذنا بالاعتبار تاريخ العجز المؤسسي والقيود الضاغطة على مستويات العاملين في المفوضية وخبرتهم ، هل هذه الأهداف واقعية ؟ وفي الواقع هل هذه الأهداف هي الأفضل التي يجب تحقيقها من قبل الاتحاد الأوروبي ، وبشكل قاطع ؟ وهل تكون وفود المنظمة وسلطة وتمويل وكالات الأمم المتحدة هي استراتيجية افضل لمكافحة وتخفيف الفقر؟ طبعاً، مثل هذا التنازل عن دور الاتحاد الأوروبي العالمي سوف يتعارض مع الطموح الأكثر انتشارا لأوروبا لتصبح عاملا دوليا ذا مصداقية .

وعلى الرغم من فترة العشرين عاما لاتفاقية كوتونو ، كان هذا التجديد اقل ابتعادا عن ممارسات لومي السابقة مما يعتقد . وكانت الاتفاقيات التي مدتها ٥سنوات فقط - وعمليات اعـــادة التفاوض - جعلت من اتفاقيـــة لومي نموذجا

(وحتى اتفاقية لومي الرابعة كان لها موعد مراجعة في منتصف الفترة وكان هذا في الحقيقة مفاوضات جزئية) . ومع ذلك، فقد كان هناك بند في اتفاقية كوتونو ينص على المراجعة كل خمس سنوات . كما أن كل بروتوكول مالي يبقى ساري المفعول لمدة محددة . وفي حين يمكن تجنب إعادة المفاوضات الرئيسية ، فإن دورة المراجعة التي مدتها ٥ سنوات ، ستكون بلا شك أكثر من مجال شكلي أو صوري .

وأخيراً ، تحتوي اتفاقية كوتونو على فصل مستقل حول المساعدات الإنسانية ومساعدات الطوارئ - تعكس بشكل جزئي ظهور مكتب الجماعة الأوروبية الإنساني (ECHO) مع المديرية العامة للتنمية تحت سيطرة المفوض نيلسون . وتؤكد الاتفاقية ضرورة " المساعدة السريعة والمرنة والفعالة " للكوارث الطبيعية بالإضافة الى تأثير الصراعات التي من صنع الإنسان (المادة ٧٢) . وتغطي الأهداف الأساسية ضمانة حياة الإنسان ، وتمويل الإجراءات اللوجستية لتقديم المساعدة المباشرة كما هو مطلوب ، وإعادة التأهيل وإعادة البناء ، والدعم للأشخاص المهجرين واللاجئين، والمساعدة من أجل آليات منع الكوارث والوقاية منها . ويمكن طلب المساعدة بالتبادل من قبل أي من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، أو من قبل المفوضية أو من قبل المنظمات الدولية أو من قبل الجهات غير الحكومية .

نحو التنوع تحت مظلة رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي:

كان أحد الأهداف الرئيسية لرابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) حماية سلامة و تكامل الرابطة كمجموعة . وكان الحصول على اعتراف الاتحاد الأوروبي بالمجموعة بشكل جماعي ، وليس إقليميا أو بشكل ثنائي، الهدف الأسمى . وكما تم إيجازه في الفصل السابق ، كان على رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ان تتغلب على محاولات المفوضية للتخلي عن هذا

التجمع الفريد لصالح اتفاقيات إقليمية متخصصة . وكانت الحصيلة النهائية تسوية غير سهلة . فقد تم الإبقاء على مظلة رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي، ولكن البنود لشراكات اقتصادية إقليمية متميزة و ذات ادراة ذاتية تشير الى نهاية النهج الأوروبي الموحد تجاه العالم النامي في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي . وإضافة الى ذلك ، هناك بنود خاصة بالبلدان ذات الأرض المغلقة والتي على شكل جزر . ويفترض النقاد ان هذه التسوية مساوية أو معادلة لحصان طروادة وسوف تنجح في النهاية في تقسيم بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي من الداخل . وبالمقابل ، يرى آخرون ان أي مظهر مشترك تم التعبير عنه من قبل المجموعة إنما كان مصطنعا في احسن الأحوال ، وان الانفصال بين أعضاء المجموعة قد آن أوانه منذ زمن طويل .

والرسالة التي لا يمكن إنكارها والتي تنص عليها اتفاقية كوتونو هي ان الاتحاد الأوروبي يفضل دعم التكامل الإقليمي لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي وأن يتعامل معها بشكل أولي على أساس منطقة مع منطقة . مثل هذا التطور يتطابق بالطبع مع فلسفة الاتحاد الأوروبي الأصلية كما يتفق مع النظرة الى التكامل كعملية كونية . كما أن الاتحاد الأوروبي يعتبر التكامل الإقليمي الطريق الأكثر فعالية والتي من خلالها تستطيع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ان تدخل الاقتصاد العالمي من جديد . وحسب مفردات المادة ٣٥ - ٢ من اتفاقية الشراكة " التكامل الإقليمي أداة هامة لتكامل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مع الاقتصاد العالمي " . ويعطى الدعم العملي لهذا من خلال المواد ٢٩ و ٣٠ . وتغطي هذه المواد دعم الأسواق الإقليمية الموحدة ومسائل عابرة للحدود بالإضافة الى المساعدة المباشرة من أجل بناء مؤسسات للتكامل الإقليمي . وأكثر من ذلك ، فإن التكامل الإقليمي ، ان كان يدعم النمو ، ينظر إليه على انه وسيلة لتحقيق هدف سياسية أوروبا الرئيسي في مجال التنمية المتمثل في تخفيف الفقر . وقد يساعد أيضاً في

جسر الثغرة بين البلدان الأقل نموا (LDCs) والبلدان النامية الأخرى في منطقة ما . كل هذه المزايا الممكنة تعتمد طبعا على المتطلبات السياسية التي ترى ان أي شكل من أشكال التكامل الإقليمي هو مرتكز على ، وسوف يقود الى ، الديمقراطية والحكم الصالح . والمتطلبات الاقتصادية المترافقة مع ذلك - الإدارة الاقتصادية الحكيمة- بما في ذلك إزالة التعرفات الجمركية ما بين المناطق (وبالتالي فقدان بعض العائدات) قد تثبت أنها ذات إشكالية وتتطلب إعادة النظر بالجدول الزمني لاتفاقية كوتونو للتجارة الحرة .

جزر المحيط الهادي :

من الواضح انه لا تواجه جميع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي نفس المشاكل او ان لديها نفس الموارد : فبعضها في موقع افضل من الآخرين . وهذا يمكن ان يوضح من خلال دراسة جزر المحيط الهادي . والمحيط الهادي منطقة تأثرت بوضوح بسبب الانتقال من اتفاقية لومي الى اتفاقية كوتونو . و بموجب اتفاقية لومي ، كانت منطقة المحيط الهادي اصغر تجمع إقليمي و تحتوي على ثمانية أعضاء من الموقعين على اتفاقية لومي الرابعة وعددهم ٧٠ بلدا . (وفي المنطقة فقط ٦ ملايين نسمة) : وتوسع هذا الآن فأصبح ١٤ بلدا من مجموع بلدان اتفاقية كوتونو البالغ عددها ٧٧ بلدا ويمكن مقارنتها مع تمثيل منطقة الكاريبي (لها ١٥ بلدا) . وداخل سياق رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، كانت منطقة المحيط الهادي الأقل تكاملا من الناحية الاقتصادية لأن أقلية من جزر المحيط الهادي المنتقلة كانت موقعة على اتفاقية لومي . أما الآن فإن كل جزر المحيط الهادي المستقلة أصبحت أعضاء في اتفاقية كوتونو وعددها ١٤ بلدا . والآمال في تطوير اتفاقية شراكة اقتصادية إقليمية في منطقة المحيط الهادي مع الاتحاد الأوروبي في العام ٢٠٠٨ تبدو اكثر من واعدة .

ومن ناحية تاريخية ، فإن بلدان منطقة المحيط الهادي الـ ١٤ الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لها علاقات استعمارية أوروبية هامة

- مع المملكة المتحدة وأسبانيا وألمانيا - والمنطقة تتجه الى أكثر من ذلك من خلال بولينيسيا الفرنسية (على الرغم من ان هذا البلد بقي دائما خارج مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي) . وتشترك بلدان المحيط الهادي في عدد كبير من عوائق التنمية المتماثلة : اقتصادات تقوم على الكفاف وعزلة الأسواق وتنوع محدود في الصادرات والقدرات ونقص الخبرات والهشاشة في التعرض لكوارث الطبيعة . وبالمقارنة مع الدول الثمانية من جزر المحيط الهادي التي كانت أعضاء في اتفاقية لومي ، فإنه لا توجد دولة واحدة من الدول الست الجديدة التي وقعت على اتفاقية كوتونو لها علاقات تجارية هامة مع الاتحاد الأوروبي . وفي الحقيقة ، وبشكل تراكمي ، تضيف هذه الدول الست فقط ٢٢٦٥٠٠ نسمة الى سكان بلدان منطقة المحيط الهادي الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) . (مكراي MacRae، ٢٠٠٠ ، ص٢٤) . والمردود المستقبلي لهذه الدول الصغيرة قد يكون اكبر بكثير مما يوحي به حجمها . أولاً : سيكون التوسع في تمثيل منطقة المحيط الهادي هاما في موازنة ومعادلة السيطرة المسبقة للبلدان الأفريقية داخل رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ثانياً : و بشكل جماعي ، تشكل البلدان الجزر في منطقة الكاريبي مع البلدان الجزر في منطقة المحيط الهادي الآن أقلية ذات حجم معقول وستكون في موقع أفضل لتقديم مواضيع ذات اهتمام محدد لشعوب الجزر - مثل ارتفاع درجة حرارة الكون ، والاستمرارية الاقتصادية ، وتجريد بعض الأماكن من سكانها - على جدول أعمال رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . ثالثاً - وهذا له أهمية عامة أكبر - فإن بنية البلدان الجزر المستقلة تمثل آلية واضحة ، يستطيع الاتحاد الأوروبي من خلالها أن يفاوض للوصول الى اتفاقية شراكة اقتصادية . وتقدم منطقة المحيط الهادي ابسط حالة اختبار للتجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي و بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، ويمكن التوصل الى الاتفاقية الإقليمية الأولى ، والتي سوف يقرر نجاحها مستقبل الاتفاقيات الأخرى في أفريقيا ومنطقة الكاريبي .

وبالمقابل ، فإن الوصول الى الصيد البحري والمصادر الأخرى التي تتمتع بها بلدان المحيط الهادي بموجب شروط "المنطقة الاقتصادية الخاصة" (التي تبلغ مساحتها ٢٠ مليون كيلومتر مربع) قد تثبت انها العائق الأساسي في طريق الاتفاقية . وحذر نقاد مبدأ المناطق الحرة الإقليمية للتجارة دائما من عدم المساواة في التجارة الحرة بين أوروبا و العالم النامي : لأن البلدان التي لديها القليل لتصدره الى أوروبا و التي تتنازل عن حقوق الصيد البحري ، قد يكون هذا ثمناً غير معقول تدفعه من أجل تسريع روابطها مع الاتحاد الأوروبي .

البلدان الأقل نمواً (LDCs):

والى جانب التأكيد على التكامل الإقليمي ، هناك بنود التمييز الخاصة بالبلدان الأقل نموا والبلدان المغلقة جغرافيا أو البلدان الجزر في اتفاقية الشراكة . والمناقشة التالية تركز على الأكبر من بين هذه المجموعات الثلاث - وبالتحديد البلدان الأقل نمواً (LDCs)- . ولكن مناقشات واعتبارات مماثلة يمكن تطبيقها على كل من البلدان المغلقة جغرافيا والبلدان الجزر . لقد اعترفت اتفاقية كوتونو وبشكل واقعي بالتقسيم الذي كان دائما موجودا ضمن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ولكن لم يتم الاعتراف به من قبل اتفاقية لومي : وهو ما بين البلدان الأقل نمواً وتطوراً والبلدان النامية الأخرى . وكما تمت المناقشة سابقا ، فإن معظم العناصر الدولية الأخرى اعترفت بهذا التقسيم منذ عهد طويل . واستخدمت اتفاقية كوتونو معيار البلدان الأقل نمواً (LDCs) كمبدأ تنظيمي في إصلاحاتها الاقتصادية : ويقرر الوضع التنموي الآن وبموجب اتفاقية الشراكة نظام التجارة المناسب .

يقدم الجدول ٧ - ٢ معلومات عن ٣٩ بلدا من البلدان الأقل نموا والتي هي أعضاء في الاتفاقية ، ولـ٣٨ بلداً آخر أعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وكما هي الحال للبلدان الأقل نمواً (LDCs) بشكل عام ، فإن

هذه البلدان في غالبيتها من أفريقيا : لأنه من بين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي، هناك فقط ستة بلدان من البلدان الأقل نموا (بلد واحد في منطقة الكاريبي وخمسة بلدان في المحيط الهادي) ليست أفريقية . ويجب الانتباه الى أن تعريف البلدان الأقل نمواً (LDCs) في اتفاقية كوتونو لا يتفق تماما مع التعريف المستخدم من قبل وكالات أخرى ولا يتبع جدول التنمية الإنساني (HDI) بشكل دقيق . وأشار جدول التنمية الإنساني (HDI) لعام ٢٠٠٠ الى ١٧٤ بلداً ، والبلدان الهامة التي حذفت من رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كانت الصومال وليبيريا في أفريقيا وتسع بلدان من بين بلدان جزر المحيط الهادي التي يبلغ عددها ١٤ بلداً .

والوجود المسيطر للبلدان الأقل نمواً في القارة الأفريقية - وتمثل هذه نصف جميع بلدان أفريقيا - يقدم أو يمثل تحديا خطيراً لهدف دمج أو إدخال هذه البلدان في الاقتصاد العالمي . وفي حين ان الصيغة أو الشكل الواقعي للتكامل الإقليمي الذي يبرز، هو بشكل شرعي الاهتمام الخاص للدول ذات العلاقة ، فإن كل التجمعات الممكنة لا بد أن تشمل عدداً من البلدان الأقل نمواً . وفي الحقيقة، تبين المادة ٢٩ من اتفاقية الشراكة أحد أهداف التكامل الاقتصادي الإقليمي على أنه " دعم مشاركة البلدان الأقل نمواً (LDCs) من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في إقامة أسواق إقليمية وفي المشاركة في الفوائد " . وتعتبر أفريقيا الجنوبية وعلى شكل " جماعة التنمية في أفريقيا الجنوبية " (SADC)، وبشكل عام الصيغة الأكثر حياة وتقدما من بين صيغ التعاون الإقليمي في القارة . وحتى في هذه الحالة، فإن نصف البلدان الأعضاء في الجماعة هي من البلدان الأقل نمواً . وبالطبع فإن جنوب أفريقيا هي البلد الوحيد الذي توصل الى اتفاقية التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي من بين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، وقد يكون هذا نموذجا مفيدا لتوسيع ومد هذا النظام الى بلدان جماعة التنمية في أفريقيا

الجنوبية (SADC) . وفي الأماكن الأخرى من أفريقيا ، في الشرق و الغرب و المركز أو الوسط ، تبقى آمال هندسة تكامل إقليمي يؤدي الى اتفاقيات شراكة اقتصادية مع الاتحاد الأوروبي في بروكسل ، أقل آنية وفورية وفرص هذه الآمال قليلة على ما يبدو . وبالمقابل فإن بلدان منطقة الكاريبي وجزر المحيط الهادي (كما سبق أن أشرنا) تبدو مرشحة وأكثر احتمالاً ، على الرغم من المشاكل الخاصة المرتبطة بالإقليمية والبلدان الجزر . ٢٦ بلدأ من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي حددت على أنها جزر بموجب اتفاقية كوتونو . وقضية حجم السوق قد تكون أيضاً عاملاً مشوها . وفي بلدان منطقة الكاريبي الخمسة عشر، يعيش ٢٢,٨ مليون من السكان بينما تحتوي أربعة عشر بلداً على شكل جزر من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي فقط على ٦,٧ مليون نسمة : في حين يبلغ عدد سكان أفريقيا وحدها ٦١٠ ملايين من خلال ٤٨ بلداً أعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

الجدول ٧ - ٢ بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الواردة في جدول التنمية الإنساني (HDI)

١- البلدان الأقل نمواً الـ ٣٩ المحددة بموجب اتفاقية كوتونو			
البلد	السكان (بالمليون)	جدول التنمية الإنساني (HDI)	الترتيب حسب جدول التنمية الإنساني
سيراليون	٤,٦	٠,٢٥٢	١٧٤
النيجر	١٠,١	٠,٢٩٣	١٧٣
بوركينافاسو	١١,٣	٠,٣٠٣	١٧٢
اثيوبيا	٥٩,٦	٠,٣٠٩	١٧١
بوروندي	٦,٥	٠,٣٢١	١٧٠
غينيا بيساو	١,٢	٠,٣٣١	١٦٩
موزمبيق	١٨,٩	٠,٣٤١	١٦٨
التشاد	٧,٣	٠,٣٦٧	١٦٧
جمهورية أفريقيا الوسطى	٣,٥	٠,٣٧١	١٦٦
مالي	١٠,٧	٠,٣٨٠	١٦٥
رواندا	٦,٦	٠,٣٨٢	١٦٤
مالاوي	١٠,٣	٠,٣٨٥	١٦٣
غينيا	٧,٣	٠,٣٩٤	١٦٢
غامبيا	١,٢	٠,٣٩٦	١٦١
أنغولا	١٢,١	٠,٤٠٥	١٦٠

اريتريا	٣,٦	٠,٤٠٨	١٥٩
أوغندة	٢٠,٦	٠,٤٠٩	١٥٨
بينين	٥,٨	٠,٤١١	١٥٧
تنزانيا	٣٢,١	٠,٤١٥	١٥٦
زامبيا	٨,٨	٠,٤٢٠	١٥٣
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٥٠	٠,٤٣٠	١٥٢
هاييتي	٨	٠,٤٤٠	١٥٠
جيبوتي	٠,٦	٠,٤٤٧	١٤٩
موريتانيا	٢,٥	٠,٤٥١	١٤٧
توغو	٤,٤	٠,٤٧١	١٤٥
السودان	٢٨,٣	٠,٤٧٧	١٤٣
مدغشقر	١٥,١	٠,٤٨٣	١٤١
جزر كومورو	٠,٧	٠,٥١٠	١٣٧
ساوتومي وبرنسيب	٠,١	٠,٥٤٧	١٣٢
غينيا الاستوائية	٠,٤	٠,٥٥٥	١٣١
ليسوتو	٢,١	٠,٥٦٩	١٢٧
جزر سليمان	٠,٤	٠,٦١٤	١٢١
فانواتو	٠,٢	٠,٦٢٣	١١٨
كيب فيردي	٠,٤	٠,٦٨٨	١٠٥
ساموا	٠,٢	٠,٧٧١	٩٥

توفالو	٠,١	غير متوفر	غير متوفر
كيريباتي	٠,١	غير متوفر	غير متوفر
الصومال	٨,١	غير متوفر	غير متوفر
ليبيريا	٢,٦	غير متوفر	غير متوفر

٢- البلدان الإفريقية الأخرى الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (١٥ بلداً)

البلد	السكان (بالمليون)	جدول التنمية الإنساني	الترتيب حسب جدول التنمية الإنساني
السنغال	٩	٠,٤١٦	١٥٥
ساحل العاج	١٤,٣	٠,٤٢٠	١٥٤
نيجيريا	١٠٦,٤	٠,٤٣٩	١٥١
الكونغو	٢,٨	٠,٥٠٧	١٣٩
كينيا	٢٩	٠,٥٠٨	١٣٨
الكاميرون	١٤,٣	٠,٥٢٨	١٣٤
زيمبابوي	١١,٤	٠,٥٥٥	١٣٠
غانا	١٩,٢	٠,٥٥٦	١٢٩
الغابون	١,٢	٠,٥٩٢	١٢٣
بوتسوانا	١,٦	٠,٥٩٣	١٢٢
ناميبيا	١,٧	٠,٦٣٢	١١٥

سوازيلاند	١	٠,٦٥٥	١١٢
جنوب أفريقيا	٣٩,٤	٠,٦٩٧	١٠٣
موريشيوس	١,١	٠,٧٦١	٧١
سيشيل	٠,١	٠,٧٨٦	٥٣

٣ - بلدان منطقة الكاريبي الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (١٥ بلدا)

البلد	السكان (بالمليون)	جدول التنمية الإنساني	الترتيب حسب جدول التنمية الإنساني
هاييتي	٨	٠,٤٤٠	١٥٠
غوايانا	٠,٨	٠,٧٠٩	٩٦
سانت لوسيا	٠,٢	٠,٧٢٨	٨٨
جمهورية الدومنيكان	٨,٢	٠,٧٢٩	٨٧
جامايكا	٢,٥	٠,٧٣٥	٨٣
سانفانسان والغرينادين	٠,١	٠,٧٣٨	٧٩
سورينام	٠,٤	٠,٧٦٦	٦٧
بيليز	٠,٢	٠,٧٧٧	٥٨
غرينادا	٠,١	٠,٧٨٥	٥٤
دومنيكا	٠,١	٠,٧٩٣	٥١
ترينيداد وتوباغو	١,٣	٠,٧٩٣	٥٠
سان كيتس وسان نيفز	أقل من ١ , ٠	٠,٧٩٨	٤٧

انتيغوا وباربودا	٠,١	٠,٨٣٣	٣٧
باهاما	٠,٣	٠,٨٤٤	٣٣
باربادوس	٠,٣	٠,٨٥٨	٣٠

٤ - بلدان جزر المحيط الهادي الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهدي (١٤ بلدا)

البلد	السكان (بالمليون)	جدول التنمية الإنساني	الترتيب حسب جدول التنمية الإنساني
بابوا غينيا الجديدة	٤,٧	٠,٥٤٢	١٣٣
جزر سليمان	٠,٤	٠,٦١٤	١٢١
فانواتو	٠,٢	٠,٦٢٣	١١٨
فيجي	٠,٨	٠,٧٦٩	٩٦
ساموا	٠,٢	٠,٧٧١	٩٥
جزر كوك	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
كيريباتي	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
جزر مارشال	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
ميكرونيزيا	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
ناورو	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
نيوي	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
بالاو	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
تونغا	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر
توفالو	أقل من ٠,١	غير متوفر	غير متوفر

المصدر: تقرير التنمية الإنساني لعام ١٩٩٩ .

والاتفاقية ليست صامتة تماما حول هذه المسائل ولا تطالب البلدان الأقل نمواً أن تتبنى أنظمة تحرير التجارة . إنها تراعي أن البلدان الأقل نمواً تحتاج أن تعطى " معاملة خاصة لتمكينها من التغلب على الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية الخطيرة التي تعيق تطورها " (المادة ٨٥) . وبشكل محدد ، تقترح البنود من أجل النظام الجديد للاقتصاد والتجارة أنه بحلول عام ٢٠٠٥ في أبعد تقدير ، " وبشكل أساسي ، فإن كل المنتجات " من البلدان الأقل نمواً سوف تجد وصولاً معفى من رسوم الجمارك " بناءً على مستوى بنود التجارة القائمة الخاصة بالاتفاقية الرابعة بين الجماعة الأوروبية وبلدان أفريقيا و الكاريبي والمحيط الهادي " (المادة ٣٧) . ولكن مسألة السياسة الأوسع تبقى ذات إشكالية . كيف ستؤمن أي اتفاقية مستقبلية حول التجارة الحرة بين أي مجموعة إقليمية والاتحاد الأوروبي حاجات الحماية للبلدان الأقل نمواً ؟ إن قواعد المنشأ المفصلة والتحكم بالتعرفة اللذين تحتاجهما البلدان الأقل نمواً سوف يبدوان في صراع حاد مع أي فكرة عن تحرير التجارة ويتطلب تكاليف عالية للالتزام بها . وهكذا فإن اتفاقيات الشراكة الاقتصادية الإقليمية الفعالة سوف تبدو أملاً بعيداً في أحسن الأحوال بالنسبة لبلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الأساسية وللغالبية العظمى من المواطنين الفقراء وخاصة أولئك الذين في أفريقيا .

الخاتمة:

و بإيجاز، تعكس اتفاقية كوتونو مردودا متوازنا وعادلا بقدر ما يمكن ان يتوقع من عملية مفاوضات مطولة احتاجت الى قدر كبير من المساومات والخدمات. وبالتأكيد، إن أسوأ تنبؤ بالقراءة المتطرفة للتجارة الحرة في الورقة الخضراء المقترحة قد تم تعديلها بشكل هام. وبالمقابل، وفيما عدا ما تم لصالح البلدان الأقل نمواً، لقد تم الابتعاد عن الاستمرار في إطار اتفاقية لومي الى حد كبير وحل مبدأ تحرير التجارة بشكل فعال محل الامتياز بالوصول الى الأسواق الأوروبية دون مبدأ التبادلية. وفي حين تم امتصاص الصدمة الناتجة عن هذا التغير إلى حد ما من خلال المفاوضات الطويلة وفترات الانتقال التي حافظت على بعض جوانب مكتسبات اتفاقية لومي، فقد كان هناك انتقال مبدأي في مركز واتجاه العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ورابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي. وعلى أي حال، فإن هذه الإصلاحات تعتمد في النهاية على برنامج عالمي أوسع وعلى قدرة مؤسسية محسّنة تستطيع أن تعجل تطبيق السياسة. وبدون التطبيق المنسق و الأسرع والأفضل (من جانب بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي، ومن جانب الاتحاد الأوروبي أيضاً) فإن الهدف الأولي لاتفاقية الشراكة - وهو تخفيف الفقر - سيبقى من المستحيل تحقيقه. والتحديات التي تواجه التطبيق الفعال لاتفاقية كوتونو، وكيف أن هذه الاتفاقية تتشابك مع مبادرة الاتحاد الأوروبي الحديثة جداً - " كل شيء إلا السلاح " والتي اقترحت في شباط (فبراير) ٢٠٠١ - سوف يناقش في الفصل التالي.

الفصل الثامن

تحديات المستقبل: تطبيق اتفاقية كوتونو وكل شيء إلا السلاح

سيكون تركيز هذا الفصل ما قبل الأخير على تحديات المستقبل التي تواجهها سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية. أولاً: تمت دراسة المسائل المتعلقة بتطبيق اتفاقية كوتونو وثانياً: قمنا بتحليل وإيجاز قواعد مبادرة السياسة الأحدث- وهي " كل شيء إلا السلاح "- كعنصر من عناصر النهج التنموي للاتحاد الأوروبي الأكثر تماسكاً على مستوى العالم.

تطبيق اتفاقية كوتونو:

يرى الذين يدعمون اتفاقية الشراكة في كوتونو بقوة أنه، ضمن سياق العولمة المتزايدة التي لا يمكن إلغاؤها، من الممكن فقط تقديم إطار فعال للتنمية. لقد كان لدى العولمة باستمرار القدرة على تهميش بعض مناطق أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي: إن نية وروح اتفاقية كوتونو هي التأكد من أن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مشمولة، وليست مستثناة من العولمة، والتأثير على اتجاه هذه العملية للحصول على مزيد من التنمية العادلة. لقد أبدى الاتحاد الأوروبي التزامه السياسي بالدفاع عن مبادئ اتفاقية كوتونو في كل المحافل الدولية، وخاصة لدى

منظمة التجارة العالمية WTO ومع ذلك ، وعلى الرغم من هذا المستوى الأعلى من الإرادة السياسية ، تواجه اتفاقية الشراكة عدداً من التحديات الهامة .

وربما يكون التحدي الأكثر عمقاً الذي سوف يواجه خلال فترة العشرين عاماً لاتفاقية الشراكة تحدياً نفسياً . تقدم كوتونو بلا شك فرصة للعلاقات بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لتزدهر، وقد تقدم من حيث الإمكانية حلولاً جديدة للمعضلات التاريخية . ولكن إلى أي حد سوف يتم تبني الفلسفة الجديدة والطموحات، وإلى أي مدى سوف تبقى عقلية اتفاقية لومي ملحة؟ إنه شيء واحد وهو أن توافق على مبدأ تحرير التجارة - وأخر تماماً هو تطبيق الإصلاحات الداخلية الضرورية لجعل ذلك حقيقة في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وتماماً كما ثبت أنه ليس واقعياً أن تتوقع أن كل البلدان المرشحة للتوسيع التالي للاتحاد الأوروبي أن تلتحق في نفس الوقت، فإنه أيضاً من غير الواقعي أن تتوقع أن جميع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي والتي يبلغ عددها ٣٨ بلداً، والتي ليست من البلدان الأقل نمواً (LDCs)، سوف تكون في موقع يمكنها من توقيع اتفاقيات تجارة حرة إقليمية بحلول العام ٢٠٠٨ ، في الحقيقة، ستقدم مواعيد المراجعة المحددة في ٢٠٠٤ و٢٠٠٦ آلية شرعية يصبح بواسطتها مثل هذا السيناريو ممكناً .

لقد كانت المفاوضات التي أدت إلى منطقة تجارة حرة في جنوب أفريقيا ، ذات قدرة توجيهية في صياغة الجوانب التجارية لاتفاقية كوتونو . ونجاح " الموجة الأولى " من اتفاقيات الشراكة الاقتصادية الإقليمية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ستكون ذات قدرة توجيهية بنفس القدر، وذات تأثير في إقناع البلدان التي ليست متحمسة أو ليست مناسبة بشكل جيد من الناحية الاقتصادية من مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بفوائد تجريب التجارة الحرة . وهكذا فإن البنود التفصيلية، والتوقيت واختيار البلدان المناسبة

كحالة اختبارية هامة جداً . وقد تستطيع بلدان جزر المحيط الهادي أن تقدم مثالاً مفضلاً نسبياً، وفيما إذا كان هذا سوف يقنع البلدان الأفريقية من رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بمدى كون التجارة الحرة مناسبة لها أم أنه سيؤكد عدم إمكانية تطبيقها بالنسبة لظروف الاقتصاد الأفريقي، يبقى هذا الأمر في عالم المستقبل ليرى فيما بعد. وبالطبع قد تلغي العوامل الخارجية كل هذا النقاش . وجولة جديدة لمنظمة التجارة العالمية (WTO) تشتمل على جدول أعمال متعاطف مع التنمية قد يجعل اتفاقية كوتونو وإلى حد كبير لا لزوم لها . وبالمقابل فإن انقلاب الإجماع الدولي الأخير بشكل عكسي حول التنمية يمكن أن يرى منهجاً أقل تعاطفاً يتخذ، وتبتعد بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي عن نظام تجاري متحرر يرتكز إلى قواعد ويكون أكثر تدخلاً في شؤونها .

وتحد أخر هو البلدان الأقل نمواً . فالإصرار على أن البلدان الأقل نمواً (LDCs) يجب أن تتبنى نفس الجدول الزمني تجاه الشراكة الاقتصادية ، مثلها مثل البلدان الأفضل نمواً من بين بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (كما هو مقترح في الورقة الخضراء الأصلية المقدمة من قبل المفوضية) هذا الإصرار سوف يكون كارثياً - وتمت مقاومته بنجاح . وعلى أي حال ، وبتقديم الوضع الراهن بشكل جوهري لهذه البلدان الأقل نمواً والتي يبلغ عددها ٣٩ بلداً ، يكون الاتحاد الأوروبي قد أوجد تناقضاً . فإذا ساعدت إجراءات اتفاقيات لومي غير التبادلية ، كما هو مقبول بشكل واسع ، على تفاقم التراجع الاقتصادي لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، فكيف يمكن أن يكون استمرارها مفيداً ؟ وكيف تستطيع البلدان الأقل نمواً ، إن كان هذا ممكناً أصلاً، أن تصل إلى موقع اقتصادي تتمكن بواسطته أن تجعل الانتقال إلى تحرير الاقتصاد أمراً ممكناً ؟ هل قررت اتفاقية كوتونو ، وبدون قصد، أن تبقى هذه البلدان في وضع النسق الثالث وإلى الأبد؟ من الواضح أن طبيعة هذه المشاكل ومستواها الكوني يذهب إلى أبعد من مجال

اتفاقية الشراكة . ومع ذلك ، ولكي تكون اتفاقية كوتونو فعالة، على الاتفاقية أن تراعي وتعمل ضمن الاقتصاد العالمي إذا لم تكن هناك رغبة في تكرار أخطاء اتفاقيـــة لومي .

وبالإضافة إلى التحديات الاقتصادية ، وضعت اتفاقية الشراكة برنامجاً طموحاً يرتبط بالمجتمع المدني . لقد تبنت اتفاقية لومي بشكل جوهري منهجاً يرتبط بالعلاقة بين الحكومات : ولتحويل هذا النهج وجعله غير مركزي ويرتبط ببعض العناصر غير الحكومية - وبعضها قد يكون في صراع مع حكومته - هذا أمر رأت فيه المفوضية أنه قد يكون صعب التطبيق (بوتيت Petit، ٢٠٠٠، ص١٨) . ليس لدى كل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي مجتمع مدني محدد جيداً يكون قادراً على المشاركة في مبادرات التنمية . وفي بلدان أخرى قد تكون الحكومات غير راغبة في تقوية قدرات مجموعات المعارضة . ومع ذلك فإن تطوير الجماعات التمثيلية والشرعية داخل المجتمع المدني ومشاركتها الفعالة في صياغة وتشكيل سياسات التنمية يبقى عنصراً مركزياً في منهج اتفاقية كوتونو . وفي الحقيقة ، تعرف اتفاقية كوتونو مشاركة العناصر غير الحكومية بأنها " مبدأ أساسي " ومشاركتها مطلوبة في سلسلة واسعة من قطاعات السياسة تمت تغطيتها في الاتفاقية (ديزيسكيل Desesquelles، ٢٠٠٠، ص٨) . والتنمية الناجحة تتوقف الآن على العمليات الديمقراطية الفعالة وعلى المشاركة التعددية من أجل تقديم الهيئات المؤسسية الضرورية للسياسة الاقتصادية . فالمجتمع المدني إذاً عنصر أساسي وصريح للتنمية ومكان تتم الحاجة فيه إلى دعم من الاتحاد الأوروبي (مالي وسياسي وحتى أخلاقي) . وفي حين أن هذا ليس موضوعاً للنقاش، يبقى أن نرى فيما إذا كانت اتفاقيـــة الشراكة تستطيع أن تقدم الآليات التي ستكون كافية لإنجاز هذه الأهداف .

وتحدٍ آخر قد يكون إلى حد ما أكثر ذرائعية أو نفعية هو التطبيق الفعال

للاتفاقية. وتظهر السجلات أن اتفاقية لومي ومعها برامج الاتحاد الأوروبي الأخرى للمساعدات كانت على الغالب تتميز بالتطبيق البطيء وعدم الكفاءة والمسؤولية الضعيفة. وللتعامل مع هذه المشاكل، أدخلت مفوضية برودي إصلاحات على مستوى المؤسسة وذلك بإعادة تنظيم العلاقات الخارجية، كما قامت اتفاقية كوتونو بتبسيط استخدام الأدوات المالية من أجل التعامل مع هذه النقائص. يجب أن تزيد هذه الإصلاحات من فعالية برامج الاتحاد الأوروبي، ولكنها تبدو أنها ليست الدواء الناجع والكافي. فقدرة الاتحاد الأوروبي المؤسسية هي بالأصل محملة بأكثر من طاقتها ويبدو أن قدرها أن تكون راكدة وغير نشيطة، إذا ما أخذنا بالاعتبار الحافز الحكومي المتزايد الذي احتوته معاهدة نيس. فالمفوضية الأوسع والأقوى مع توسيع كفاءات السياسة تبدو الآن أنها غير متفقة مع اتجاه عملية الاندماج في بداية القرن الحادي والعشرين. وبدون مثل هذه القدرة المؤسسية الإضافية، تصبح الإجراءات الواردة في اتفاقية كوتونو مستحيلة التطبيق. وبالمثل فإن التطبيق الأفضل يتطلب قدرات متزايدة من جانب بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المستقبلة للمساعدات، وبشكل خاص فيما يتعلق بالتعاون غير المركزي الذي يستدعي الشراكة بين العناصر الحكومية وغير الحكومية (ديزيسكيل، ٢٠٠٠، ص٩). وبدون البناء الكافي للمؤسسات (بالنسبة للحكومة وللمجتمع المدني)، فإن القدرة على تطبيق الاتفاقية من قبل الكثير من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ستبقى دون تغيير، وتحيد في تأثيرها، أي فرص جديدة للسياسة المقدمة من قبل الاتفاقية.

وكما أصبح معترفاً به على نطاق واسع، تتطلب التنمية دعماً مؤسسياً ديمقراطياً قوياً. والغالبية من رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي تظهر أنظمة ديمقراطية قوية وعميقة الجذور، ولكن تبقى هذه العملية بالنسبة للبعض سريعة العطب وما تزال في مرحلة الطفولة. ولعدد أخر، فإن الصراعات الداخلية

أو الخارجية قد أدت إلى الحط من قيمة ثقافة الديمقراطية وعملياتها- في أثيوبيا ، أريتريا ، جمهورية الكونغو الديمقراطية ، سيراليون أو في فيجي، على سبيل المثال. وفي مثل هذه الظروف، يصبح الحوار السياسي والاستراتيجيات الخاصة لمنع النزاع أمراً أساسياً لنجاح اتفاقية الشراكة.

والتحدي الأكثر عمومية هو فيما إذا كانت العلاقة الفريدة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي سوف يتم الإبقاء عليها، أم أن اتفاقية كوتونو تشير إلى تفتت هذه المجموعة "المتخيلة" . لقد تم تحدي تماسك المجموعة لأول مرة في عام ١٩٩٦ في الورقة الخضراء . وعلى الرغم من التنبؤ بموت وشيك ، فقد احتفظت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بالتضامن طوال عملية إصلاح ما بعد لومي ، وهزمت الانتقادات القائلة بالتناقضات وعدم التوافق داخل مفهوم رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي . وحتى ترغب بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بتفكيك المجموعة، هناك القليل الذي يستطيع الاتحاد الأوروبي أن يفعله. والرمزية السياسية لاسم رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي يزيد في وزنه على أي نقاشات جغرافية أو اقتصادية. وعلى الأقل بشكل مصطنع ، لقد ضمنت اتفاقية كوتونو الوضع الراهن لمدة عقدين من الزمن. ولكن وكما تم الاقتراح مسبقاً، تحت هذه الوحدة الشكلية ، قد توجد إجراءات الشراكة الاقتصادية الجديدة توترات ذات طبيعة مؤسسية في بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي بدأت تتفجر من الداخل وتتمزق إلى مجموعات إقليمية منفصلة ومتنافسة. وفي حين لم يكن التنوع في الماضي عائقاً للتماسك فإن المنافسة الاقتصادية في المستقبل (متخفية على أنها تنوع إيجابي) قد تثبت أنها تحد كبير. وتواجه بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي إعاقة داخلية كبيرة حين تسعى لإقامة توازن في المصالح بين البلدان الأقل نمواً (LDCs) والبلدان الغنية بشكل نسبي مثل نيجيريا وجنوب أفريقيا . ومرة أخرى ، قد تكون اتفاقية كوتونو،

وعن غير قصد قد شجعت هذا التقسيم وجعلته رسمياً وذلك بالموافقة على معاملة البلدان الأقل نمواً بشكل مختلف اقتصادياً عن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الأخرى.

بالطبع، هناك مناقشات سياسية موازية تدعم الحفاظ على تضامن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي. وكمجموعة تتكون حالياً من ٧٧ بلداً إنها تقدم حضوراً أكثر مصداقية كشريك في المفاوضات يمكن أن يكون غائباً لو أن الدول الفردية تتصرف على شكل ثنائي أو إقليمي مع الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك فإن بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي غير مرتاحة بسبب تفضيل الاتحاد الأوروبي للحوار الإقليمي على المستوى الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مستوى التجارة فيما بين بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في حده الأدنى. إنه يعكس بشكل أولي التعاون الإقليمي الذي يمكن أن يوجد خارج إطار بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي. وقد تعتمد استمرارية رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي على دعم هوية المجموعة في مجال أبعد من الاتحاد الأوروبي في المحافل الدولية الأخرى. إن تصرف هذه الدول بشكل جماعي داخل منظمة التجارة العالمية أو داخل الأمم المتحدة سوف يعجل من فائدتها ويرد على النقاد الذين يرون أن سبب وجود هذه الرابطة الوحيد هو العلاقة الخاصة مع الاتحاد الأوروبي. والقمم المتتالية لرؤساء حكومات بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي لاحظت هذه الضرورة دون أن تجد حتى الآن تعبيراً أكثر فعالية على مستوى الممارسة (كارل Karl، ٢٠٠٠، ص٢٢). وبشكل ما متناقض، قد تقدم اتفاقية كوتونو هذا الحافز الإضافي لأن الاتحاد الأوروبي ألزم نفسه بدعم تمثيل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي في المنظمات الدولية.

وأخيراً، والتحدي الأخير الذي يجب التغلب عليه مألوف ومجرد في محتواه. ماذا يجب أن يكون دور الاتحاد الأوروبي التنموي فيما يخص دور الدول

الأعضاء ومنظمات دولية أخرى ودور المتبرعين الآخرين ؟ كوتونو - مثل سابقتها - تشكل اتفاقية فريدة يمكن اعتبارها بدون مثيل أو مواز في وقتها . إنها تربط بين السياسة والتجارة والمساعدات بطريقة لم تختبر حتى الآن . واتفاقية كوتونو على الأقل تحتوي على بذور دور تنموي متميز للاتحاد الأوروبي . والموازي لسياسة الاتحاد الأوروبي المشتركة في الشؤون الخارجية والأمنية (CFSP) ذو قدرة توجيهية . تماماً كما أن سياسة أوروبا الخارجية قد ضعفت (على الأقل في عيون بلدان العالم الثالث) بسبب استمرار السياسات الخارجية الوطنية ، (حتى حيث تكون هذه متفقة مع السياسة الخارجية والأمنية المشتركة CFSP) ، وهكذا فإن سياسة التنمية المشتركة الخاصة بالاتحاد الأوروبي ، كما تم التعبير عنها من خلال اتفاقية كوتونو ، تم إضعافها بسبب وجود برامج التنمية الثنائية التي تؤديها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على المستوى الثنائي . وحتى تصبح سياسة التنمية من صلاحيات الاتحاد الأوروبي الخاصة ، سوف تطرح الأسئلة وبشكل دائم حول شرعية دورها وفعالية مهمتها . وفترة العشرين عاماً الخاصة باتفاقية كوتونو أعاقت الابتعاد الفوري عن سياسة التنمية الخاصة بالاتحاد الأوروبي ، وعلى أي حال فإن جعل قطاع هذه السياسة أمراً وطنياً (re-nationalization) (أي من اختصاص الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) في المستقبل ، يجب ألا يتم إهماله بشكل كلي . وبعد كل شيء ، فإن الدعم المالي لاتفاقية الشراكة يقع خارج مجال موارد الميزانية الخاصة بالاتحاد الأوروبي ، واستمرار أساس التمويل الوطني لصندوق التنمية الأوروبي (EDF) يجعل البرنامج يعتمد بشكل عال على الاتفاق بين الحكومات . وبالمقابل ، فإن سلطة خاصة للاتحاد الأوروبي فيما يخص التنمية يمكن أن ينظر إليها على أنها هزيمة للذات . فالتعقيد ومقياس التنمية ، وخاصة في علاقتها مع الفقر ، يتطلب عناصر ووكالات عديدة . فالاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء وبلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الأخرى والأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية وآخرون- كل من هؤلاء له دور يلعبه . وحيث يتم

التقاطع بين هؤلاء، فالمؤسسة التي تستطيع أن تقدم قيمة مضافة أو مزية نسبية يجب أن تتسلم القيادة. يبقى مثل هذا التوجه متفقاً مع فهم أوسع للتبعية ومع التوجه المنطقي نحو التنمية في سياق عالمي(معولم).

" كل شيء إلا السلاح " :

لقد كان كل من التعقيد والتغير المتسارع اللذين ميزا سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية في بداية القرن الواحد والعشرين قد انعكسا فيما يسمى اقتراح " كل شيء إلا السلاح " (EBA) الذي تم تبنيه من قبل المجلس كقرار برقم (٤١٦/ ٢٠٠١) في ٢٨ شباط (فبراير) عام ٢٠٠١ . لقد كان اقتراح المفوضية هذا للمجلس منسجماً مع الاندفاع الجديد لاتفاقية الشراكة وفي نفس الوقت اقترح تخليا أساسيا عن توجه الاتحاد الأوروبي السابق نحو سياسة التنمية . لقد أدخلت اتفاقية كوتونو مبدأ التمييز حسب الوضع التنموي وعرضت معاملة خاصة لبلدان أفريقيا و الكاريبي والمحيط الهادي التي صنفت على أنها من البلدان الأقل نموا (LDCs). وحتى أن الاتفاقية تنبأت بالتطبيق العام لهذا المبدأ الجديد . وعلى أي حال ، وفي حين أنه منسجم مع فلسفة اتفاقية كوتونو ، فإن اقتراح " كل شيء إلا السلاح " قد خرج على السياسة المكرسة منذ زمن طويل التي تقدم لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) مزايا تفضيلية عن بقية البلدان النامية . ولنشر مبدأ عدم التبادلية بحيث يشمل البلدان الأقل نمواً من غير الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، فقد اقترحت وجهة نظر - إن لم تكن قد أقرت - ترى ان رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كمجموعة لم تعد المبدأ المنظم والمسيطر على علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث . فقد انقسمت رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الى قسمين : الدول الثماني و الثلاثين (٣٨) التي ليست من البلدان الأقل نمواً ، و الدول التسع والثلاثين (٣٩) الأقل نمواً والتي سوف يتم التعامل معها ضمن إطار خاص أوسع يضم (٤٨) ثمانية وأربعين

بلدا من البلدان الأقل نموا (LDCs) . وكان أولئك النقاد الذين رأوا في عملية إعادة المفاوضات حول اتفاقية لومي على أنها نذير بتقسيم مجموعة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي - كانوا على حق .

ووفقا لبيان صحفي صادر عن المفوضية ، تشكل مبادرة " كل شيء إلا السلاح " خطة جديدة تمكن بلدان العالم الأفقر من الوصول الى أسواق الاتحاد الأوروبي ، كما تهب وصولا معفى من الجمارك لأفقر ٤٨ بلدا في العالم . (انظر الجدول ٨ - ١) . ويشمل الاقتراح كل السلع ما عدا تجارة السلاح : ومن هنا جاء الشعار " كل شيء إلا السلاح " . وكان المفوض التجاري الأوروبي باسكال لامي Pascal Lamy مباشرا و صريحا في دفاعه عن الاقتراح الجديد :

" هناك الكثير من الحديث عن أهمية وصول البلدان الفقيرة إلى الأسواق ، إذا كان علينا أن نحل مشكلة تهميشهم المتزايد في اقتصاد العولمة . كل واحد يبدو جاهزا ليقوم بالالتزام على المستوى السياسي ولكن الكلام رخيص . إننا الآن نحتاج لأن نتحرك لأبعد من شروط عدم المشاركة . لقد حان الوقت لنسمح بالوصول إلى أسواقنا لنقرن الأقوال بالأفعال . إن هذا يعني فتح الطريق إلى اللوحة ولجميع البلدان الأكثر فقرا . إننا نريد أن نتحرك لنحرر كل شيء ما عدا تجارة الأسلحة " .

الجدول ٨ - ١ قائمة بالبلدان الأقل نموا (LDCs) :

البلدان الأقل نمواً الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي	البلدان الأقل نمواً التي ليست أعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهندي
السودان- موريتانيا- مالي- بوركينافاسو- النيجر - تشاد- - كيب فيردي- غامبيا- غينيا بيساو- غينيا- سيراليون- ليبيريا- توغو- بينين- جمهورية أفريقيا الوسطى- غينيا الاستوائية- ساوتومي وبرينسيب- جمهورية الكونغو الديمقراطية- رواندا- بوروندي- أنغولا- اثيوبيا- اريتريا- جيبوتي- الصومال- أوغندا- تنزانيا- موزمبيق- مدغشقر- كومورس- زامبيا- مالاوي- ليسوتو- هاييتي- جزر سليمان- توفالو- كيرباتي- فانواتو- ساموا .	اليمن - أفغانستان - بنغلادش - المالديف - نيبال - بوتان - ميانمار - لاوس - كمبوديا

ملاحظة : هناك ٨٤ بلدا من البلدان الأقل نموا على قائمة الأمم المتحدة . تسع وثلاثون منها اعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) . كل التفضيلات حسب برنامج النظام العام للتفضيلات تم تعليقها فيما يخص ميانمار وهذا ينطبق أيضا على تفضيلات " كل شيء إلا السلاح " .

وكان القرار بالتقدم بمبادرة " كل شيء إلا السلاح " ، جزئيا ، استجابة لفشل اجتماع منظمة التجارة العالمية (WTO) الذي تم في سياتل عام ١٩٩٩ ، ولإدراك أن البلدان النامية تواجه إمكانية استبعادها من فوائد تحرير التجارة العالمية . وكانت مبادرة الاتحاد الأوروبي منسجمة مع الرغبة في أن ترى جولة مستقبلية لمنظمة التجارة العالمية ذات مفاوضات تجارية متعددة الأطراف تطرح بنجاح ، ويتم من خلالها التعامل مع مصالح واهتمامات البلدان النامية .

وبالنظر الى دلالاته ، فقد تمت معارضة الاقتراح من اتجاهين : الأول : خاف

عدد من بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي المستفيدين من الوضع الراهن أنه قد تتم المساومة حول مصالحها بسبب هذا البرنامج الأكثر شمولا . ثانيا : وفي البداية رفعت بعض البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ، والتي تميل الى عقلية الحماية ، أصواتاً ناقدة . ومن أجل استرضاء رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، قدمت تنازلات حول التدابير الانتقالية لصالح بعض المنتجات الهامة مثل الأرز والسكر والموز (انظر التفاصيل فيما يلي) . و التأثير الممكن على موز بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، لا يزال ينظر إليه من قبل بلدان عديدة في منطقة الكاريبي على انه ذو إشكالية . وبالطبع دعمت هذه التنازلات ، وبشكل محتم اعتماد البلدان الأقل نموا المستمر وبشكل واسع على المنتجات الخام غير المصنعة ، مع تراكم القليل من القيمة المضافة . كما تم التعامل مع مخاوف الدول الأعضاء حول الاحتيال الممكن والصعوبات في مراقبة قواعد المنشأ في الضوابط (التعليمات) الأخيرة . واتخذت إجراءات محددة لحماية الاتحاد الأوروبي من طوفان من الواردات المخادعة بموجب هذا الاقتراح . كما تم طرح نقد مختلف نوعا ما من قبل بعض البلدان الأقل نموا : فبدلا من استثناء صادرات بلدان العالم الثالث من الأسلحة الى اوروبا والمعفاة أصلا من الجمارك ، فقد رأى البعض أنه سوف تنتج فوائد أكبر من توقف مبيعات الأسلحة الأوروبية الى بلدان العالم النامي .

وبعد التغلب إلى حد كبير على المعارضة ، وفي ٢٦ شباط (فبراير) ٢٠٠١ ، تبنى مجلس الشؤون العامة اقتراح المفوضية حول " كل شيء إلا السلاح " كتعديل لنظام الاتحاد الأوروبي " النظام العام للتفضيلات GSP " . واعتبارا من ٥ آذار (مارس) ٢٠٠١ ، تتمتع السلع من ٤٨ بلدا هي البلدان الأقل نموا ، بالوصول الحر الى أسواق الاتحاد الأوروبي لكل المنتجات غير الأسلحة والذخائر ، وتتمتع هذه السلع بالإعفاء الكامل من التعرفة الجمركية . وتجعل هذه المبادرة الاتحاد الأوروبي القوة التجارية الرئيسية الأولى في العالم التي ألزمت نفسها بفتح أسواقها بشكل

كامل للبلدان الأشد فقرا في العالم . وأنهيت الرسوم الجمركية وتقييدات الحصص المقررة فورا على كل المنتجات باستثناء مشاكل بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الحساسة الخاصة بالسكر والأرز والموز حيث سيتم تقسيم التحرير الكامل الى مراحل خلال فترة الانتقال الطويلة . مبادرة " كل شيء إلا السلاح " تكمل محتوى اتفاقية كوتونو حول البلدان الأقل نموا (LDCs) وتطلق عملية تضمن الوصول الحر لكل المنتجات من بلدان العالم الثمانية والأربعين الأقل نموا في عام ٢٠٠٥ على أبعد تقدير .

ما هو التأثير المحتمل لمبادرة " كل شيء إلا السلاح " ؟ هل تعادل البلاغة والخطابة المحتوى الاقتصادي ؟ ووفقا لأرقام المفوضية ، لقد اصبح الاتحاد الأوروبي المقصد العالمي الرئيسي لصادرات البلدان الأقل نموا . لقد صدرت البلدان الأقل نموا في عام ١٩٩٨ بضائع تبلغ قيمتها ١٥,٥ مليار يورو : ومن هذا الإجمالي كانت حصة الاتحاد الأوروبي ٥٦٪ (ما يعادل ٨,٧ مليار يورو) في حين استوردت الولايات المتحدة ما قيمته ٣٦٪ (ما يعادل ٥,٦ مليار يورو) واليابان ٦٪ . وعلى أي حال فقد استبعد هذا النظام السابق حوالي ١٠٪ من ١٠٥٠٠ خط من خطوط التعرفة حسب جدول التعرفة لدى الاتحاد الأوروبي، وأثر على ١٪ من التدفق الإجمالي للتجارة . وتَعاملَ اقتراح المفوضية والضوابط المتبناة مع هذه الثغرات وذلك بتقديم وصول حر من الرسوم الجمركية وحصص غير محددة الى حوالي ٩١٩ خط إضافي تغطي كل المنتجات (باستثناء الأسلحة والذخائر) من جميع البلدان الأقل نموا (LDCs) . والقائمة الجديدة تشمل كل الخطوط ما عدا حوالي ٢٥ خطا من خطوط التعرفة وجميعها مرتبطة بتجارة الأسلحة . ولأول مرة، تمت تغطية جميع السلع الزراعية وتشمل لحم البقر واللحوم الأخرى ومنتجات الألبان والخضار والفواكه الطازجة والمحفوظة والذرة والحبوب الأخرى والنشاء والزيوت ومنتجات السكر المعاملة ومنتجات الكاكاو والمعجنات

والمشروبات الروحية . أما فيما يخص الموز والأرز والسكر ، والتي كما بينا سابقا ، لم تحرر بشكل فوري ، فقد علق مفوض التجارة السيد باسكال لامي قائلا :

" لقد سرنا في هذا الاتجاه خطاً خطاً ومنتجاً منتجاً وتوصلنا الى أن علينا الآن أن نتخذ هذه الخطوة الإضافية الهامة . بالطبع ، بعض المنتجات لها حساسية نسبية ، ولكن لا توجد فائدة في تقديم تنازلات تجارية لمنتجات لا تستطيع البلدان الأقل نموا أن تصدرها . علينا أن نصنع فارقا حقيقيا . إننا نعترف ان الوصول المعفى من الرسوم الجمركية وحده ليس كافيا لتمكين البلدان الأكثر فقرا من الاستفادة من التجارة المحررة . علينا أن نساعدها في بناء قدراتها لتقديم سلع ذات جودة تصديرية (عالية)، ونؤكد التزام المفوضية بالاستمرار في تقديم المساعدة الفنية والمالية لهذه الغاية " .

وبالنسبة لهذه المنتجات الثلاثة ، فإن تطبيق الوصول غير المقيد سوف يسري مفعوله في مراحل مستمرة . لقد كانت بروتوكولات موز بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي موضوعا لعمل متناغم داخل منظمة التجارة العالمية (WTO) والبنود الجديدة يجب ان تكون متفقة مع هذه العملية . وبالتالي، فان الرسوم الجمركية على الموز سوف تخفض بنسبة ٢٠٪ سنويا ابتداءً من ١ كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٢ و تلغى نهائيا وبشكل كامل في موعد أقصاه ١ كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٦ . والرسوم الجمركية على الأرز سوف تخفض بنسبة ٢٠٪ في١ أيلول (سبتمبر) عام ٢٠٠٦ ، وبنسبة ٥٠٪ في ١ أيلول (سبتمبر) عام ٢٠٠٧ ، وبنسبة ٨٠٪ في ١ أيلول (سبتمبر) عام ٢٠٠٨ ويتم إلغاؤها بشكل كلي في موعد أقصاه ١ أيلول (سبتمبر) ٢٠٠٩ . وستخفض الرسوم الجمركية على السكر بنسبة ٢٠٪ في ١ تموز (يوليو) عام ٢٠٠٦ ، وبنسبة ٥٠٪ في ١ تموز (يوليو) عام ٢٠٠٧ ، وبنسبة ٨٠٪ في ١ تموز (يوليو) عام ٢٠٠٨ ويتم إلغاؤها بشكل نهائي في موعد أقصاه ١ تموز (يوليو) عام ٢٠٠٩ .

وللتعويض عن التأخير في الوصول الى الأسواق المحررة بشكل كامل ، وافق الاتحاد الأوروبي على إجراءات انتقالية لجميع البلدان الأقل نموا والتي يبلغ عددها ٤٨ بلدا، تسمح هذه الإجراءات بحصص معفاة من الرسوم الجمركية بالنسبة للسكر والأرز . وترتكز مستويات الحصص الى أفضل الأرقام لصادرات البلدان الأقل نموا خلال التسعينيات، بالإضافة الى زيادة قدرها ١٥٪ . ستزداد هذه الحصص بنسبة ١٥ ٪ سنويا خلال الفترة الانتقالية . وبالنسبة للسكر الخام المصدر من البلدان الأقل نموا ، فقد قدرت الحصة المعفاة من الرسوم الجمركية ب ٧٤١٨٥ طن لعام ٢٠٠١-٢٠٠٢ ترتفع الى ١٩٧٣٥٥ طن في العام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ . وتضاف واردات السكر بموجب بروتوكول السكر بين الاتحاد الأوروبي و بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي الى هذه الحصة (لدعم سلامة هذا البروتوكول) . وبالمثل ، فإن أرز البلدان الأقل نموا له وضع معفى من الرسوم ضمن حدود حصص التعرفة بقيمة ٢٥١٧ طن في العام ٢٠٠١-٢٠٠٢ ترتفع الى ٦٦٩٦ طن في العام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ . (انظر الجدول ٨ - ٢) .

الجدول ٨ - ٢ حصص التعرفة للأرز والسكر الخام من البلدان الأقل نموا

	٢٠٠١ ٢٠٠٢	٢٠٠٢ ٢٠٠٣	٢٠٠٣ ٢٠٠٤	٢٠٠٤ ٢٠٠٥	٢٠٠٥ ٢٠٠٦	٢٠٠٦ ٢٠٠٧	٢٠٠٧ ٢٠٠٨	٢٠٠٨ ٢٠٠٩
المنتجات	واردات الاتحاد	واردات الاتحاد	واردات الاتحاد	واردات الاتحاد	واردات الاتحاد	واردات الاتحاد	واردات الاتحاد	واردات الاتحاد
الأرز (١)	٢٥١٧	٢٨٩٥	٣٣٢٩	٣٨٢٩	٤٤٠٣	٥٠٦٣	٥٨٢٣	٦٦٩٦
السكر (٢)	٧٤١٨٥	٨٥٣١٣	٩٨١١٠	١١٢٨٢٧	١٢٩٧٥١	١٤٩٢١٣	١٧١٥٩٥	١٩٧٣٣٥

(١)سنوات التسويق : من أيلول ٢٠٠١ إلى أيلول ٢٠٠٩ .

(٢)سنوات التسويق : من تموز ٢٠٠١ إلى تموز ٢٠٠٩ .

و من الواضح أن التحديات المتعلقة بالتماسك والتكاملية والتنسيق فعالة في هذا التوجه الجديد والتسوية المقترحة تحاول ان توازن بين فرص التجارة المحسنة للبلدان الأقل نموا مع إعطاء وقت كافٍ وحماية للمنتجين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ليتلاءموا مع التغيرات المطلوبة في السياسة الزراعية المشتركة (CAP) (وبشكل خاص المنتجات الثلاثة الأكثر حساسية) . ويجب ان يؤخذ في الاعتبار القيود المفروضة بسبب الاتفاقيات مع البلدان النامية الأخرى (بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بالإضافة إلى المزودين التقليديين للمنتجات الأولية الى الاتحاد الأوروبي) . وبالطبع يجب ان تكون متفقة مع تفكير منظمة التجارة العالمية (WTO).

هذا الذي يبدو أنه كرم أوروبي يجب أيضا ان تتم موازنته ضد البنود الأخرى للنظام الذي يسعى الى استقرار تأثير هذا التحرير ، وفي الظروف الاستثنائية الشديدة ، ان يحمي المنتجين في الاتحاد الأوروبي والمصالح المالية للاتحاد الأوروبي. وتعطى المادة ٢ -٧ المفوضية السلطة " لمراقبة واردات الأرز والموز والسكر بشكل دقيق" وإذا كان ضروريا ان تتحرك نحو " تعليق مؤقت للتفضيلات " . وبشكل نموذجي ، عين الاتحاد الأوروبي نفسه قاضيا وحكما في أي من مثل هذه الحالات . وأكثر عمومية ، فإن المادة ٤ تنص على إجراءات لمكافحة الاحتيال . وتحت هذا العنوان يرد الفشل في تقديم تعاون اداري كافٍ لتحديد بلد المنشأ للبضائع القادمة من البلدان الأقل نموا ، وتحديد " الزيادات الكبيرة " في المستويات العادية لانتاج البلدان الأقل نموا وقدرتها على التصدير الى الاتحاد الأوروبي . وأخيرا، تحدد المادة ٥ شروط تعليق التفضيلات من قبل المفوضية لسلسة من المنتجات الحساسة بشكل خاص " اذا كان استيراد هذه المواد يسبب إزعاجاً خطيرا لأسواق المجموعة وآلياتها التنظيمية " . ان زيادة ٢٥٪ سنويا كافية لإطلاق هذا الإجراء . وهكذا ،ومن خلال هذه الآليات سوف يراقب الاتحاد

الأوروبي بشكل دقيق واردات الأرز والسكر والموز ويطبق إجراءات وقائية حيث يكون ضروريا .

من الصعب ألا يوجّه شك الى الاتحاد الأوروبي في كونه أوجد تسوية تخدم مصالحه حين وضع هذه الشروط الشاملة . والدفاع الذي قدمته المفوضية ، والذي يرى ان الحافز لهذه الإجراءات الوقائية هو ان فوائد التجارة يجب ان تذهب فقط الى البلدان التي وضعت من اجلها (البلدان الأقل نموا LDCs) - هذا الدفاع يحتاج الى تصديق . والتطبيق الذي يبعث على الشك للإجراءات المضادة للاحتيال كانت على الأقل لاسترضاء مصالح البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي سوف يتضرر إنتاجها المحلي بسبب التنازلات الجديدة . وعلى أي حال فإنه يبعث على الاطمئنان أن تقييما لمدى استفادة البلدان الأقل نموا من مبادرة " كل شيء إلا السلاح " (EBA) ، وفيما اذا كانت شروط الاتحاد الأوروبي حول قواعد المنشأ والإجراءات المضادة للاحتيال كافية - هذا التقييم سوف يتم . وطلب من المفوضية ان تقدم تقريرا الى المجلس في عام ٢٠٠٥ حول تأثير التجارة داخل الاتحاد الأوروبي وعلى البلدان الأقل نموا ، بالإضافة الى بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ولتقديم اقتراحات مناسبة حيث يكون ضروريا .

الخاتمة :

كان كل من اتفاقية كوتونو ومبادرة " كل شيء إلا السلاح " من حيث الإمكانية ، اتفاقيات جديدة : فمبادرة " كل شيء إلا السلاح " تتجاوز أي مبادرة أخرى لمنظمة التجارة العالمية (WTO) وتتبنى اتفاقية كوتونو منهجاً جديدا للتنمية . وفي حين تم الترحيب بشكل واسع بمبادرة الاتحاد الأوروبي ، فقد كان واضحا ان البلدان النامية سوف تستفيد اكثر لو ان هذه السياسات تم تكرارها من قبل أمريكا واليابان . بالطبع ، لا تتعامل أي اتفاقية مع حواجز لا علاقة لها بالتعرفة والتي غالبا ما تقيد صادرات البلد النامي من دخول أسواق الاتحاد الأوروبي ، والتحديدات

المتعلقة بكمية التموين السائدة في كثير من البلدان النامية والتي بدورها تحد من قدرتها التجارية .

ودون التقليل من قيمة النوايا الطيبة لمبادرة " كل شيء إلا السلاح " ، هناك قلق متزايد بين بعض البلدان النامية من أن هذه المبادرة سوف تصطدم مع استراتيجيات التنمية الأوسع لاتفاقية كوتونو . وفي عالم مثالي ، كان يمكن تطوير عملية الإصلاح التي قادت الى اتفاقية كوتونو بالتوازي مع مناقشات " كل شيء إلا السلاح " (EBA) - مؤكدة الى درجة ما التماسك والتنسيق والتكاملية . ومع ذلك، فان وجود اتفاقيتين منفصلتين ، مع تقاطع في العضوية لكنها ليست متماثلة، يسبب لرابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) إمكانية وجود معضلة صعبة الحل . فالدول الأقل نموا من بين رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي أعضاء في كلا الاتفاقيتين ولديها الخيار بين الإطارين ، لكن بلدان رابطة أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي التي ليست من بين البلدان الأقل نموا (LDCs) مستبعدة أو مستثناة من فوائد مبادرة " كل شيء إلا السلاج " وبعضها قلق من ان الوصول الى أسواق الاتحاد الأوروبي الذي تضمنه اتفاقية كوتونو سوف يقلل من شأنه بسبب بنود مبادرة " كل شيء إلا السلاح " الأكثر كرما، والتي تتمتع بها البلدان الأقل نموا التي ليست أعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي .

والأكثر أهمية ، أن الوصول الحر الى أسواق الاتحاد الأوروبي المقدم الى البلدان الأقل نموا من رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي يبدو أنه ينفي الضرورة للدخول في اتفاقيات إقليمية للتجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي كما ورد ذلك في اتفاقية كوتونو . وكل مناطق التجارة الحرة المحتملة لبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) تشمل البلدان الأقل نموا (LDCs) . لماذا يجب على أي من البلدان الأقل نموا الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي

والمحيط الهادي أن تستبدل وصولا غير محدود وغير متبادل الى أسواق الاتحاد الأوروبي مقابل اتفاقية إقليمية للتجارة الحرة تمكن الاتحاد الأوروبي من الوصول الحر الى أسواقها وتحرم نفسها من القدرة على فرض عائدات جمركية على حدودها؟ وهكذا ، وربما عن غير قصد ، فان لدى مبادرة " كل شيء إلا السلاح " الإمكانية ان تقلل من شأن هدف اتفاقية كوتونو في إيجاد اتفاقيات إقليمية للتجارة الحرة . مرة أخرى ، إن استمرار وجود رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي كمجموعة متماسكة يمكن ان يصبح موضع تساؤل . وربما أكثر إثارة للقلق ، فإن تعقيدات التنسيق في التوجه العالمي نحو سياسة التنمية على مستوى الاتحاد الأوروبي الذي يحترم التوافق والتماسك والتكاملية يبدو أنه أبعد من قدرة الأطر الحالية لصنع السياسة . والنتائج القاسية غير المقصودة التي ميزت خبرة اتفاقية لومي تستمر لتمثل خطرا راهنا على سياسة التنمية في القرن الواحد و العشرين .

الفصل التاسع

الخاتمة : التنمية والاندماج

لقد قدمت الفصول السابقة نظرة عامة للتكوين المعقد متعدد الألوان للأطر التي تحدد علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم النامي ، وتأكيد الكتاب يعكس تأكيدات الاتحاد الأوروبي ذاتها : فمن وجهة نظرة تاريخية أو وجهة نظر معاصرة ، كان الحوار الأكثر كثافة مع بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، بينما أعطيت العلاقات مع آسيا وأمريكا اللاتينية اهتماما أقل إلى درجة كبيرة . ومع ذلك ، فإن الجدل الذي أحاط بإصلاح اتفاقية لومي ونموذج التنمية المتغير الذي حظي بدعم الاتحاد الأوروبي اصبح يؤثر على كل قطاعات سياسة التنمية الأوروبية . وفي هذا المجال ، فإن سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي تصوغ وتحدد طبيعة علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم الثالث على مستوى عالمي .

في هذا الفصل الختامي ، يتم استكشاف العلاقة المجردة بين سياسة التنمية لدى الاتحاد الأوروبي وعملية الاندماج الأوروبي . وفي حين يمكن العثور على دراسات غير نظرية لسياسات الاتحاد الأوروبي ، فإن أهمية نظرية الاندماج أصبحت تعتبر نقطة الانطلاق الجوهرية في المناقشات حول أي نشاط للاتحاد الأوروبي . إن فهم الدوافع والمبررات وراء السياسات الأوروبية - بالإضافة إلى آليات السياسة المختارة - يتطلب إطارا نظريا . والتوضيحات غالبا لا توجد في

المسائل الأكثر آنية المتصلة بقطاع محدد للسياسة ، لكنها توجد في المناقشات الأوسع المتصلة بنوع عملية الاندماج المنتظرة . ومفهوم أن معظم الدراسات لعلاقات أوروبا مع العالم الثالث وضعت نفسها نظريا ضمن الجدل حول دراسات التنمية . ومع ذلك، فإن وجهة نظر هذا الكتاب اعتمدت على العملية الأوروبية لإيجاد سياسات ذات طبيعة تنموية ، وبالتالي فإن المسائل المتصلة بالنقاش الأوسع حول الاندماج لها صلة مركزية . ببساطة ، أي من التوجهات المتنافسة فيما يخص الاندماج يستطيع أن يوضح سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية بشكل أفضل ؟ في هذا الفصل الختامي ، سوف تتم دراسة الإيضاحات النظرية التي تقدم دراسة عميقة لمسألة من يقرر برنامج سياسة التنمية .

التنمية ونظرية الاندماج:

لقد أكد عدد من النصوص الأخرى على أولوية نظرية الاندماج . وعلى سبيل المثال ، لقد تم التأكيد في كتاب التطورات في الاتحاد الأوروبي على أهمية إيجاد الوسائل النظرية الصحيحة للنظر إلى جوانب الاندماج . وكما يذكرنا المؤلفون، إنه لأمر حيوي فائق الأهمية متابعة المعلومات العملية (التجريبية) في سياقها الطبيعي (سواء أكانت سياسات أم قرارات) ضمن مناهج نظرية مجردة . ولذلك لفهم الحقائق بشكل أفضل ثم لتقييم وتطوير طبيعة نظرية الاندماج (كرام ,Cramودينان Dinan، ونوجنت Nugent، ١٩٩٩ ، ص ١٧) . وفي مسار مماثل آخر ، يميز كتاب صنع القرار في الاتحاد الأوروبي بين ثلاثة مستويات للتنظير : (ما فوق المنظومة super-systemic والمنظومة systemic وما تحت المنظومة sub-system) ، ويرى- بحق- أنه من الأهمية أن نفرق بين المستويات عند دراسة الخيار المناسب للإطار النظري . وببساطة، فإن مستوى التحليل المطلوب سوف يحدد الجدوى بالإضافة إلي إمكانية تطبيق كل نهج نظري . وكما يرى المؤلفون : " فإن النظرية التي تسعى إلي تفسير أو متابعة " القرارات الكبيرة "

مثل إطلاق الوحدة الاقتصادية والنقدية ((EMU، يجب ألا يتم الحكم عليها بكونها توضح أو تتابع قرارا حول تغيير كيفية قياس أجساد الخنازير المذبوحة • (بيترسون وبومبيرغ Peterson & Bomberg، ١٩٩٩ ، ص٩) . وبتطبيق هذا المنطق على مركز اهتمام هذا الكتاب ، فإن جدوى نظريات الاندماج الكبرى مثل (الوظيفية الجديدة Neo-Functionalism أو العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات Liberal Inter-Governmentalism) في توضيح المخطط العريض للعلاقات بين الاتحاد الأوروبي والعالم الثالث يجب ألا يتم الخلط بينها وبين المناهج المختلفة ذات المستوى الأدنى التي قد توضح وبشكل أفضل عملا إنسانيا محددا أو تنازلات تجارية .

لقد تميزت الأدبيات العامة للاتحاد الأوروبي خلال التسعينيات بالاهتمام المتجدد بمسائل الاندماج الكبرى هذه ، وفي هذه المناقشة تشكل النظريات المرتبطة بشكل أولي مع أعمال كل من مورافسيك Moravcsik وماركس Marks وبلمر Bulmer وبيترسون Petersonالأسس المفاهيمية المجردة لهذا التحليل لسياسة التنمية . والسؤال المثير للاهتمام بالنسبة لهذه الدراسة هو : إلى أي مدى يمكن استعمال نظريات الاندماج العامة هذه في تأويل سياسة الاتحاد الأوروبي نحو العالم النامي ؟ إن هناك خطر إيجاد مظهر للتماسك فقط : لأن تطبيق التوجه العام، من خلال كونه عاما ، يمكن أن يخلق انطباعا خاطئا عن التماسك حيث تكون السياسة في الواقع مجزأة ، كما تكون استجابة لعدد مختلف من المؤثرات الوسيطة (catalysts) .

نظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات Liberal Inter-Governmentalism:

تعتبر نظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات الدولة العامل الرئيسي في تحديد حصيلة الاتحاد الأوروبي باعتباره المستوى الأكثر أهمية . وعلى الرغم من أن

صاحب هذه النظرية ذات التأثير الكبير ، مورافسيك (١٩٩١ ، ١٩٩٣ ، ١٩٩٥و مورافسيك وكاليبسو Moravcsik & Kalypso ، ١٩٩٩) قد حدد بدقة إمكانية تطبيق نظرية العلاقة الليبرالية بين الحكومات لما يسميه التاريخ أو أحداث صنع السياسة ، لكن منطقه وإيضاحاته تم توسيعها من قبل آخرين في محاولة لإيجاد نظرية أكثر عموميـــة وكبيرة للاندماج . وعلى أي حال ، وكما حذر سارتوري Sartori(١٩٧٦) منذ زمن طويل ، فإن المفاهيم لا " ترتحل " بشكل آلي جيدا وأن ثمن الانتشار الواسع يكون في عدم التوافق أو التطابق بين النظرية والممارسة . وفي حين يعترف الكثيرون بهذه الإعاقة الممكنة ، فإن كثيراً من الافتراضات العامة لنظرية العلاقة الليبرالية بين الحكومات لها إمكانية تطبيق مباشرة على تنظير سياسة الاتحاد الأوروبي الخاصة بالتنمية . وهكذا فإن الاندماج بالنسبة لمن يقولون بهذه النظرية يتحقق أساسا من خلال الصفقات بين الدول التي تتأثر بالوضع الداخلي لكل منها وهو ليس حصيلة لأي عملية حيوية مستقلة أو من قبل عناصر ليست حكوميـة . وبصورة فجة يمكن القول إن ما تراه هو ما تحصل عليه : تمارس الحكومات السلطة ولذلك فإن كل القرارات المتخذة من قبل الاتحاد الأوروبي يجب أن تعكس ، إلى درجة ما ، وجهة نظر الواقع السياسي . وبشكل نموذجي ، فإن المحصلة ترتكز إلى القاسم المشترك الأصغر (المقام في الكسر العادي) . وكما هو الحال في العلاقات الدولية ، فإن الدول ليست كلها سواء ، وغالبا ما تكون فرنسا والمملكة المتحدة وألمانيا العوامل أو العناصر المسيطرة ، ولكن أهمية جميع الدول الأعضاء تتجاوز أهمية المؤسسات فوق الوطنية ، والتي هي بالنسبة لأنصار نظرية العلاقة الليبرالية بين الحكومات ، هامشية وتقدم حسابات غير كافية لقرارات الاتحاد الأوروبي الكبيرة .

وهناك جانب أساسي متضمن أو وارد في هذه الدراسة لسياسة الاتحاد الأوروبي نحو العالم النامي هو السؤال : من الذي يقود برنامج السياسة ؟ ونظرية

العلاقة الليبرالية بين الحكومات تقدم مجموعة من الوسائل المجردة لجعل هذا السؤال عقلانيا . والإجابات التي تقدمها هذه النظرية واضحة ومثيرة ومن الممكن أن تكون خاصة بشكل متبادل مع نظريات الاندماج الأخرى . وسواء أكانت هذه النظرية مقبولة من جهة الحدس أم خاطئة بشكل أساسي ، فإن أهميتها تكمن في أنها تقيم قطبا توضيحياً متطرفاً ، يمكن مقارنة أو بيان مكانة النظريات الأخرى بالنسبة له من خلال المقارنة . وهكذا فإن وجهة نظر هذه النظرية نحو سياسة التنمية ترى أن عملية صنع السياسة تحدد من قبل الدول الأعضاء . ويورد هذا الكتاب أمثلة كثيرة تتطابق أو تتفق مع هذا التوجه . ومن الواضح تاريخيا أن إدخال موضوع التنمية (لاتفاقية ياوندي واتفاقية لومي) تم بسبب اهتمامات الحكومات الوطنية (في البداية فرنسي ثم بريطاني بالتتالي) ، واستكمل هذا ببروز أو ظهور سياسة أمريكا اللاتينية بعد انتساب إسبانيا والبرتغال (للاتحاد الأوروبي) . وكانت الدول الأعضاء المصدر الأولي للاهتمام المتزايد بالحكم الصالح والجوانب الأخرى من الشرطية . وعلى الرغم من أن برودي حرّض على إصلاح المفوضية ، فإن اختياره كرئيس للمفوضية كان استجابة مباشرة لضغوط الدول الأعضاء التي طالبت بإعادة بناء السياسة وبتطبيق أكثر فاعلية لهذه السياسة .

وتقدم مفاوضات اتفاقية كوتونو بعضاً من أغنى الأدلة على الليبرالية ما بين الحكومات في صنع سياسة الاتحاد الأوروبي . أولاً : يجب ألا ينسى أنه للوصول إلى أي اتفاقية لابد من وجود إجماع على كل النقاط من جانب الاتحاد الأوروبي . وفي حين أن التبادلات التجارية والتنازلات هي الآلية النموذجية لتطوير سياسة الاتحاد الأوروبي ، فإن هذا لا يقلل من شأن النقطة الأساسية وهي أن أي دولة وحدها قادرة على التصويت ضد الإجماع (استعمال حق النقض) لتمنعه من الظهور . والدور السلبي للدول الأعضاء كان واضحاً في القيود والإعاقات التي فرضت على سلطة المفاوضات الممنوحة للمفوضية . وكانت التنازلات الزراعية

ممنوعة إلى حد كبير بسبب معارضة الدول الأعضاء المتوقعة . ومسألة الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي وإعادة توطين المهاجرين كانت أيضا نتيجة للتدخل الصريح من قبل الدول الأعضاء . والأكثر إيجابية ، كان تدخل المملكة المتحدة وألمانيا العامل الحاسم في تغيير موقف الاتحاد الأوروبي من مسألتي تخفيف الدين ومعاملة البلدان الأقل نموا (LDCs) . وكان تغيير الحكومة في المملكة المتحدة أساسيا في وضع مسألة تخفيف الدين أخيراً ضمن إطار رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP)- وهذه سياسة كانت تتجنبها حكومات الاتحاد الأوروبي . وبالمثل ، فإن القرار بعدم توسيع مبادئ التجارة الحرة المتبادلة لتشمل البلدان الأقل نمواً ، تم الدفاع عنه بقوة من قبل المملكة المتحدة وألمانيا وهولندا مؤكدة السلطة الشرعيــة والأخلاقية للدول الأعضاء في تقرير سياســة الاتحاد الأوروبي فيما يخص التنمية .

ويذكرنا تطبيق نظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات على سياسة التنمية بسيادة وأولوية الدول الأعضاء : وتحدد الدول الخمس عشرة المعايير العريضة للقرارات الكبيرة التي تضع السياق لخيارات السياسة الصغيرة . فإرادتها السياسية - أو على الأقل قبولها الجماعي - مطلوبة وضرورية . ومع ذلك ، فإنه من الواضح أنه هناك مساوئ في استخدام فقط مثل هذا التوجه الذي يركز على النخبة في صنع السياسة لأن مؤسسات الاتحاد الأوروبي سوف تهمّش في مثل هذا التحليل . في سياق سياسة التنمية ، يعتبر حذف أو تجاهل دور المفوضية كمبادر هام ، غير واقعي من وجهة نظر عقلانية ومضللاً .

الوظيفية الجديدة Neo-Functionalism :

طبق هذا النهج النظري على عملية الاندماج منذ الخمسينيات وخير ما يمثل تطبيقه التقليدي هو عمل هاس (Haas) . وبشكل عام ، تعرف نظرية الوظيفية الجديدة Neo-Functionalism على إنها القطب النظري المقابل أو المعاكس لنظرية

العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات . ومع ذلك، فان المقارنة يجب ألا ترى على أنها معادية أو متخاصمة بشكل أساسي ، وإنما بالأحرى أن هناك جوانب مختلفة وعناصر لها علاقة بعملية الاندماج وهذه تعطي ، ببساطة ، تأكيداً مختلفا وقوة توضيحية . ويذهب بيترسون وبومبيرغ إلى حد القول إن النهجين " متكاملان أكثر مما هما متنافسان " (١٩٩٩ ، ص ١٥) . ومن حيث الجانب النظري ، تؤكد نظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات على العملية بينما تلقي نظرية الوظيفية الجديدة الضوء على السياق أو الخلفية . ولا تنكر نظرية الوظيفية الجديدة أن الدول الأعضاء عناصر هامة ، لكنها ترى أن العناصر ما فوق الوطنية (مثل المفوضية والبرلمان والمحكمة) قد تكون غالباً ذات أهمية أكبر في تفسير وتوضيح الاندماج . وفي الجوهر ، تميل نظرية الوظيفية الجديدة آلي تحديد سلسلة أوسع من العناصر وتعقيد أكبر في العلاقات عندما تحدد خواص الاندماج . والذي تشترك فيه مع نظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات هو الطموح لتقديم توضيح شامل على مستوى ما فوق المنظومة super-systemic للعملية .

إن فكرة " الفائض " أو الزيادة هي المساهمة النظرية الأكثر أهمية للوظيفية الجديدة - والأكثر إثارة للخلاف . وبالنسبة لـ هاس Haas، فإن فكرة الفائض أو الزيادة تظهر على الأقل ثلاثة عناصر : وظيفية وسياسية وجغرافية . المنطق مستقيم . ترى الوظيفية الجديدة Neo-Functionalismأن قطاعات السياسة وقراراتها ليست معزولة أو ذات طبيعة ذاتية . إنها بالأحرى تقع ضمن شبكة ، أو جماعة السياسة وأن لهذه القرارات أصداء وآثار أبعد من منطقة السياسة الآنية . والأعمال التي تدعم اندماجا أعمق في منطقة سياسة ما سيكون لها دلالات ونتائج وآثار على عدد من مناطق السياسة ذات الصلة . وعلى سبيل المثال ، فإن القرار بإيجاد سوق أوروبية واحدة أثر على أكثر من حواجز التجارة الداخلية . وترى الوظيفية الجديدة أنها أوجدت ضرورة لاستجابة مشتركة متنوعة مثل المواطنة والهجرة إلى الاتحاد الأوروبي والعقوبات التجارية والتنسيق الضريبي .

وضمن سياق سياسة التنمية ، فإن تحليلا يعتمد على الوظيفية الجديدة يرى علاقات بين إصلاح الاتحاد الأوروبي لاتفاقية لومي وبين توجهه إلى سياسة خارجية وأمنية مشتركة(CFSP) والتوسيع وعلاقات التجارة الخارجية بشكل عام. وواضح جدا ، كما سبق أن رأينا، أن معاهدة الاتحاد الأوروبي (TEU) قدمت الإمكانية القانونية للفائض (الانتقال) من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة إلى سياسة التنمية . وتظهر المناقشات حول مبادرة " كل شيء إلا السلاح " حول الوصول إلى سوق حرة لجميع البلدان الأقل نمواً (LDCs) ، على ما يبدو ، خصائص نظرية الوظيفية الجديدة . وبعد أن سلمنا بأن البلدان الأقل نموا يجب أن تلقى معاملة خاصة في كوتونو ، فقد أغنى هذا التنازل في السياسة بشكل أساسي النقاش حول مبادرة "كل شيء إلا السلاح " . وقد لا يكون الدعم لهذه المبادرة قد ظهر دون أي تنازلات لصالح البلدان الأقل نمواً الأعضاء في رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي (ACP) . وفي الماضي ركزت مناقشات كبيرة حول فيما إذا كان تأثير الفائض أو الزيادة هذا محتماً أم "آليا" . وفي حين يتفق معظم الناس مع كيوهان وهوفمان Hoffmann & Keohane (١٩٩٠) بأن أي عملية فائض أو زيادة (spillover) تكون عادة مسبوقة "بصفقة ما بين الحكومات" ، فإن المدافعين عن نظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات ، والذين يبقى تفكيرهم غير ناضج ، ينكرون أن هذه الديناميكية واضحة في عملية الاندماج . إن فكرة الفائض أو الزيادة (spillover) تقر فقط الطبيعة المتشابكة لتطوير السياسة داخل الاتحاد الأوروبي - والتي يمكن أن يكون لها حصيلة إيجابية وحصيلة سلبية .

الحكم متعدد المستويات Multi-level Governance :

كانت بعض التطورات المفاهيمية (المجردة) الأكثر إثارة خلال العقد الأخير منسجمة مع ومرتكزة على أساس نظرية الوظيفية الجديدة. وربما كان الأكثر تأثيراً من بين هذه التطورات هو مفهوم الحكم متعدد المستويات Multi-level Govern-ance, وجهة النظر التي تم شرحها أولاً من قبل ماركس Marks، وهوغ Hooghe

ويلانك Blank . إنهم يرفضون إطاراً نظرياً أحادي البعد ويتبنون النموذج الأكثر تعقيداً الذي يحـدد سلسلـة من العوامل عبر مستويات السياسة المختلفة التي تتميز " بالاعتماد المتبادل والمهام المتكاملة والسلطات والكفاءات التي يتم التقاطع فيما بينها " (١٩٩٦ ، ص ٣٧٨) . ومن الهام أن هذا التوجه أو المنهج يوظف ويعدل الاهتمامات المسبقة لنظرية العلاقة ما بين الحكومات مع الدور المركزي للدولة . والتعديل الأساسي هو أن توجه الحكم متعدد المستويات Multi-level Governance يعتبر الدول (ممثلة من خلال مجلس الوزراء) تشارك في سلطة صنع القرار مع المؤسسات فوق الوطنية وبالتالي فإن الدول - في حين أنها تبقى عناصر هامة - لا تستطيع أن تضمن النتائج المرغوبة وهي بحد ذاتها مقيدة بالمصالح والتأثيرات المحلية . وفي سياق علاقات التنمية الخارجية الأوروبية ، فإن الاعتراف بالعناصر الأخرى (مثل رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي والمؤسسات المشتركة بين هذه البلدان والاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى المفوضية) تفترض أن قطاع السياسة هذا قد يعرض صيغة أكثر تطرفاً للحكم متعدد المستويات أكثر من تلك التي توجد في سياسات الاتحاد الأوروبي الداخلية (هولاند ، ٢٠٠٠ ، ص٦٧٥) .

ويمكن العثور على أمثلة عديدة لنظرية الحكم متعدد المستويات في هذا الكتاب . والأشد وضوحاً من بينها يرتبط بإصلاح المفوضية وبمفاوضات كوتونو . وكما تمت الإشارة أعلاه ، لقد كانت الدول الأعضاء هامة في دعم إصلاح إجراءات المفوضية - ولكنها لم تكن العناصر الوحيدة . والتقرير الناقد الذي أدى إلى استقالة مفوضية سانتر والضغط من البرلمان الأوروبي بالإضافة إلى جدول أعمال مفوضية برودي الجديدة كانت على الأقل ذات أهمية معادلة . وكان المزج بين العوامل الوطنية والعوامل ما فوق الوطنية فعالاً . وتقدم مفاوضات كوتونو مثالاً حتى أكبر . من الواضح أن المفوضية كانت عاملاً هاماً في وضع وتحديد المعايير للجدل . وعلى الرغم من أن أياً من خيارات الورقة الخضراء لم يقرّ، فإن

مركز اهتمام الجدل حول الإصلاح كان في الواقع قد وضع من قبل المفوضية وخطوطها العريضة التي انبثقت فيما بعد. ولو لم تقم المفوضية بالإشارة إلى تفضيل المناطق الإقليمية للتجارة الحرة، لكان من الصعب أن نرى هذا المفهوم يبرز على مستوى المجلس. بالطبع، وكما نوقش أعلاه، يستطيع المجلس أن يعدل مقترحات المفوضية، وقد قام بذلك فعلاً - وبشكل هام وملحوظ بالنسبة للمعاملة المنفصلة للدول الأقل نمواً (LDCs)- ولكن إطار اتفاقية كوتونو يمكن متابعة أثره في الاقتراحات المبكرة للمفوضية عام ١٩٩٦. ومزية نظرية الحكم متعدد المستويات أنها تسمح بتحليل دور العناصر والمؤسسات غير الحكومية، وبهذا فهي تضيف طبقة ضرورية من تطوير المفاهيم لنظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات التي تعتبر أساسية.

ويمكن العثور على الجذور النظرية للحكم متعدد المستويات في الكتابات المبكرة لبلمر Bulmer(١٩٨٣) التي كانت ذات تأثير كبير في إعادة وضع "السياسة الداخلية" باعتبارها متغيراً هاماً في الإيضاحات حول اتخاذ القرارات الأوروبية. ومن الواضح أيضاً أن التوجه متعاطف مع تأكيد أصحاب نظرية الوظيفية الجديدة على المؤسسات ما فوق الوطنية، وبشكل خاص دور المفوضية. والأكثر حدة في مضمونها، إن نظرية الحكم متعدد المستويات تدعو إلى زيادة سلطات المؤسسات ما فوق الوطنية على حساب الدولة والسيادة الوطنية. ومع ذلك فإنها تذهب إلى أبعد من هذه الأطر المبكرة لتؤكد على الطبيعة المعقدة والمتشابكة لمستويات السياسة المختلفة: المحلي - الإقليمي - الوطني - ما بعد الوطني Transnational والدولي، وهذا بشكل جماعي يصوغ أو يشكل الاندماج. هذا التعقيد، طبعاً، يعرض تحدياته المتعلقة بالأساليب و الطرق، لكنه مع ذلك تصحيح مرحب به للتبسيط الزائد المقدم في كثير من التحليلات المرتكزة على نظرية العلاقة الليبرالية ما بين الحكومات.

شبكات السياسة والمؤسسية الجديدة:

ومنهج أخر يتفق مع نظرية الحكم متعدد المستويات هو تأثير أدبيات السياسة العامة على نظرية الاندماج ،وبشكل خاص فكرة شبكات السياسة (بيترسون ,Peterson ١٩٩٥ وريتشاردسون Richardson، ١٩٩٦) . وببساطة، يرى هذا النهج أن نظريات السياسة العامة والتي تؤخذ من دراسات وطنية يمكن أن تطبق وبنجاح مواز على عمليات السياسة في الاتحاد الأوروبي : وفي ذلك المجال إنها تفترض أن النظريات الفريدة للاندماج غير ضرورية . وعلى سبيل المثال ، لقد استعملت إدارة البرامج وعمليات التنفيذ لإغناء التحليلات حول سلوك الاتحاد الأوروبي . وكانت المساهمة الرئيسية لأدبيات السياسة العامة على المستوى الصغير لاتخاذ القرارات ، وكانت هذه التوجهات أو المناهج أقل قدرة على العمل على مستوى النظريات الكبيرة . وعلى أي حال ، فإن مراعاة شبكات السياسة المترابطة على مستوى كل من الاتحاد الأوروبي والدولة والمؤسسات شبه الحكومية كلها متفقة مع وجهة نظر الحكم متعدد المستويات وتساعد على تحدي الاعتماد الخاص على تفسيرات نظرية العلاقة ما بين الحكومات . وفيما يخص سياسة التنمية ، فإن المشاكل المرتبطة مع تنفيذ أو تطبيق السياسة أو المرتبطة مع تقدير الحكم الصالح من الأفضل التعامل معها من خلال مثل هذه النظريات التي تعتمد على شبكات السياسة .

وأخيراً ، هناك تطور معاصر أخر يتفق مع الوظيفية الجديدة، إنه المؤسسية الجديدة (Neo-Institutionalism) (انظر بلمر Bulmer، ١٩٩٤وبيرسون Pierson، ١٩٩٦) . وهنا يكون التركيز على دور المؤسسات ما فوق الوطنية في صياغة برنامج الاتحاد الأوروبي وسياساته وقراراته . وهذا التوجه يتعارض مع نظرية العلاقة ما بين الحكومات التي تقول بأن المؤسسات هي مجرد وكلاء موضوعيين وليست عناصر فاعلة لها حوافزها ومصالحها . فالبرلمان والمفوضية

والمحكمة كلها تؤثر وتتأثر بعملية الاندماج . فالقيم والقوانين وسياسة التشابك بحد ذاتها تستخدم لتوضيح المحصلة أو المردود . والنظرة الحيوية ، وليست النظرة الجامدة للمؤسسات تفترض أنها تتطلب بوضوح قدرة تعلم مؤسسي . والمؤسسات ليست هامة فقط وإنما هي تتطور وتتلاءم وتستجيب ضمن سياقها التاريخي والمعاصر . بالطبع ، تعكس هذه الخاصية الحيوية حقيقة النخب السياسية المتغيرة (على الأقل ضمن المفوضية والبرلمان) التي تستطيع أن تغير المصلحة الذاتية المؤسسية في أية لحظة . وبالتالي، فإن المؤسسية الجديدة ترى أن النتائج نادراً ما تكون مثالية : وتكون فجوات السياسة والنتائج غير المقصودة واضحة وخاصة حيث تتخذ القرارات في سياق الآفاق المؤسسية ذات الأجل القصير . ويبدو الصراع المحتمل بين مبادرة " كل شيء إلا السلاح " (EBA) ومناطق التجارة الحرة بموجب اتفاقية كوتونو التي نوقشت في الفصل الثامن مثالاً واضحاً على هذه الحيوية التي يمكن تفسيرها بواسطة المؤسسية الجديدة . واعتبرت السابقة التاريخية والتوقيت قيوداً هامة ، فالخيارات المستقبلية يتم تقييدها بالقرارات السابقة . ومنطق " عدم استقلالية الطريق " ذو تأثير كبير . وتطبيق هذه الرؤى على سياسات التنمية لدى الاتحاد الأوروبي مرة أخرى يغني فهمنا . فهو مثلاً يذكرنا بقوة الوضع الراهن . والتجديدات يجب أن تعمل ضمن سياق معايير السياسة القائمة وهذه سوف تعيق بشكل حتمي بعض النتائج ولكنها تكون لصالح نتائج أخرى . وبالمثل ، فإن رغبة البرلمان في المشاركة في مناقشات الإصلاح لاتفاقية لومي قد تعكس اهتماماً بسياسة التنمية بشكل خاص، ولكنها قد تعكس أيضاً المسائل الأوسع حول تحديد كفاءات وصلاحيات السياسة بين العناصر المؤسسية المتنافسة بشكل عام . والفهم القانوني أو الرسمي لعملية السياسة تتجاهل هذه الخلفيات الحيوية ، ولكنها حتماً تشمل المؤسسية الجديدة ضمن نظرية الاندماج وهذا يضيف إلى الطبيعة المعقدة والفوضوية لهذه العملية .

وبإيجاز ، إن النقطة النظرية التي وردت هنا هي نقطة بسيطة : إن نظريات الاندماج التي استخدمت بشكل نموذجي لتفسير العمليات الداخلية للاندماج الأوروبي - وحتى في قرارات صنع السياسة - يمكن استخدامها بنفس القدر من الصلاحية واللزوم لتفسير علاقات أوروبا الخارجية. وهكذا فإن نظرية الاندماج هي الإطار النظري المناسب للتفكير بعلاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم النامي . والقرارات وغير القرارات والسياسات والبرامج تعكس هذا السياق الأوسع للاندماج . على أي حال ، وكما أوجزت هذه الدراسة ، فإن الغاية من التنظير حول الاندماج الأوروبي هو ألا تجد نظرية كبيرة واحدة . وبالأحرى إنه للتميز بين النظريات البديلة التي تعتمد على مستوى التحليل المختار وبين طبيعة الحالة التجريبية العملية. وفي أوقات مختلفة ضمن هذا الكتاب ، استخدمت نظريات بديلة : العلاقة ما بين الحكومات والوظيفية الجديدة والحكم متعدد المستويات وهكذا- لإلقاء ضوء أكبر على جوانب محددة لسياسة الاتحاد الأوروبي التنموية . مثل هذا الموقف النظري الشامل - ولو كان محبطاً لأولئك الذين يبحثون عن إجابات سهلة وبسيطة- هو المنهج الصحيح الوحيد .

الخاتمة:

هناك عدد من النتائج الكبيرة التي يمكن استخلاصها من هذه الدراسة لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم النامي . أولاً : لقد تم التقليل من شأن سياسة التنمية كما لم تتعرض للبحث الكافي باعتبارها أحد جوانب نشاط الاتحاد الأوروبي. إنها تحظى فقط باهتمام متقطع في الأدب الأكاديمي . وكما تمت المناقشة أعلاه ، وبالمقارنة مع تحليل معظم قطاعات سياسة الاتحاد الأوروبي الأخرى ، من النادر أن تم التعامل مع هذه السياسة من ناحية المسلمات لنظرية الاندماج . جزئياً، يفسر عدم الاستمرار هذا الطبيعة الغامضة والأصل الغامض لسياسة التنمية . والأساس الوطني للتمويل المتمثل في صندوق التنمية الأوروبي(EDF) يرمز إلى

هذا الخليط غير المألوف للقدرات الوطنية وما فوق الوطنية . وفي حين يوجد دور منفصل للاتحاد الأوروبي ، إنه غالباً ما يكون مشروطاً بدعم وطني ثنائي وتكون وظيفته في عملية الاندماج الأوسع غائمةً .

ثانياً ، وربما فوق كل شيء أخر ، تخضع سياسة الاتحاد الأوروبي التنموية تجاه العالم الثالث لظلال التكاملية . والتأكد من أن العناصر المختلفة لسياسة التنمية على مستوى الاتحاد الأوروبي منسجمة ولا تؤدي إلى نتائج غير مقصودة أو صراع بين المصالح – هذه مهمة تنظيمية جوهرية . وقد اتجهت إصلاحات مفوضية برودي الحديثة جداً إلى التعامل مع هذه القضية على المستوى البيروقراطي . وعلى أي حال، وكما تمت المناقشة في تحليل مبادرة " كل شيء إلا السلاح " وتطبيق اتفاقية كوتونو في الفصل الثامن ، فإن ضمان الانسجام عبر مجالات سياسة التنمية المختلفة يبقى ذا إشكالية . وبعزل كل عامل على انفراد ، فإن مناطق التجارة الحرة بموجب اتفاقية كوتونو ، والبنود الخاصة بعدم التبادلية مع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي ، بالإضافة إلى توسيع هذا ليشمل كل البلدان الأقل نمواً (LDCs) بموجب مبادرة " كل شيء إلا السلاح " يمكن النظر إليها جميعاً على أنها عقلانية واستجابات مناسبة للسياسة . ولكنها عندما تجتمع ، يمكن القول أن مبادرات الاتحاد الأوروبي الفردية هذه تحتوي على صراعات موروثة وتناقضات محتملة . وهذا الميل يتفاقم عندما يحاول أحدنا أن يقارن السياسات على مستوى الاتحاد الأوروبي مع السياسات الثنائية لخمسة عشر بلداً هي الدول الأعضاء في الاتحاد . لذلك يجب ألا يكون مثيراً للدهشة أن تجد بعض الأمثلة التي تفشل فيها سياسة الاتحاد الأوروبي في اختبار التكاملية : والأكثر إثارة للدهشة هو عدد المرات التي أنجزت فيها التكاملية .

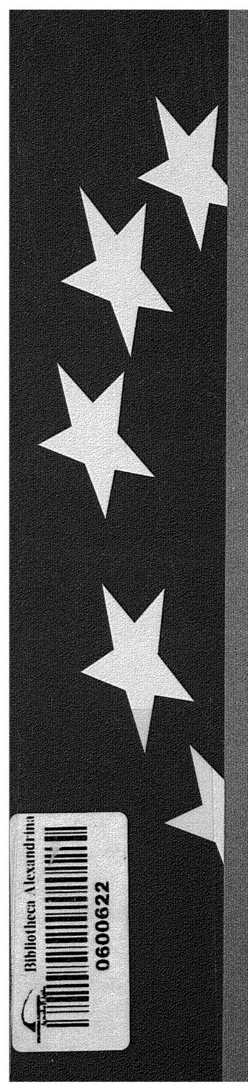
ثالثاً : تشكل سياسة التنميَة جانباً هاماً من الدور الدولي للاتحاد الأوروبي ويجب التركيز عليه من الناحية النظرية (المفاهيمية) ضمن النية الأوسع لتكوين سياسة خارجية واحدة لتأكيد " حضور " دولي . في الواقع ، تجعل الإعاقات

المستمرة ذات الطبيعة المدنية لعمل الاتحاد الأوروبي مبادرات سياسة التنمية آلية جذابة لتوسيع " الحضور " . والخطر على أي حال، يكمن مرة أخرى في الفشل في جعل الإمكانيات تصل إلى حد التوقعات . وكما رأينا في مكان أخر من هذا الكتاب ، إنه يبدو من الحماقة بالنسبة للاتحاد الأوروبي أن يحدد أهدافاً لسياسة التنمية - مثل إنهاء الفقر - التي لايمكن إنجازها بشكل فعال . إن هناك حاجة لأهداف أقل عظمة وفخامة ،لكن يمكن تحقيقها لتوكيد حقيقة حضور الاتحاد الأوروبي في سياق دولي .

وأخيراً ، لقد تساءلت مقدمة هذا الكتاب فيما إذا كانت سياسة التنمية مهمة مركزية للاتحاد الأوروبي أم أنها قد تشكل مساحة " للتعاون المتسارع " بموجب معاهدة نيس . ويرى التحليل هنا، وخاصة على ضوء المناقشات النظرية المقدمة سابقاً ، وبقوة كبيرة أن سياسة التنمية تبقى نشاطاً مركزياً للاتحاد الأوروبي . والدعم الجماهيري لعملية الاندماج يحتاج إلى أكثر من الوحدة النقدية أو السوق المشتركة . هناك حاجة إلى سلسلة واسعة وشاملة من السياسات لتوليد وعي جماهيري وإيمان بالهدف وراء الاندماج . وبدون سياسات خارجية مثل العلاقات مع العالم الثالث، فإن " فكرة " أوروبا يقل شأنها . والتحدي بالنسبة للاتحاد الأوروبي هو أن يربط ما بين قطاعات سياسته الخارجية المختلفة من أجل هذه الغاية- لتسريع عملية الاندماج . ومن وجهة نظر الاندماج ، سيكون من الخطأ بالنسبة للاتحاد الأوروبي أن يسلم سياسة التنمية إلى المستوى الوطني . فاتفاقية كوتونو ومبادرة " كل شيء إلا السلاح " كلاهما محاولة طموحة لإعادة تصميم دور الاتحاد الأوروبي . وعلى أي حال ، يبقى التحدي الأكبر في تحديد سياسة التنمية على أنها قدرة أو كفاءة خاصة للاتحاد الأوروبي وفي جعل تلك السياسة نجاحاً في المستقبل .

الطبعة الأولى / ٢٠٠٦

عدد الطبع ١٠٠٠ نسخة



تعرضت علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم النامي إلى تحول هام منذ نهاية التسعينيات. يدرس هذا الكتاب الطبيعة المعقدة والمجزأة لعلاقات الاتحاد الأوروبي التاريخية مع مناطق مختلفة داخل العالم الثالث - مع أمريكا اللاتينية والسوق الجنوبية المشتركة (MERCOSUR)، مع آسيا من خلال اللقاء الآسيوي - الأوروبي ورابطة شعوب جنوب شرق آسيا (ASEAN)، ومع رابطة بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي بموجب اتفاقية لومي.

في الماضي، كانت بلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي، بارتباطاتها القوية والطويلة مع البلدان الهامة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مركز الاهتمام الأساسي لسياسة الاتحاد الأوروبي، بينما أهملت أمريكا اللاتينية وآسيا إلى حد كبير. ومع ظهور أوروبا الشرقية كمساحة لسياسة الاتحاد الأوروبي، والتوسع في التسعينيات ، ظهر منهج سياسة الاتحاد الأوروبي المجزأ والمتدرج تجاه مسائل التنمية، كما يرى مارتن هولاند (Martin Holland)، تحت ضغوط متناغمة. ويشكل إصلاح عام ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ محاولة للتعامل مع هذه المسائل، ولإعادة تحديد أولويات التنمية ويقدم حلولا للعقدين القادمين.

يقدم كتاب مارتن هولاند مناقشة شاملة لمنهج الاتحاد الأوروبي في مرحلة ما بعد اتفاقية لومي لمسائل التنمية الكونية. ويغطي بالتفصيل اتفاقية الشراكة في كوتونو، وتوسيع الشرطية السياسية والاقتصادية، واقامة مناطق تجارة حرة إقليمية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادي، والمركزية المتزايدة لتخفيف الفقر في البلدان الأقل نموا في صياغة السياسة. ويختتم بتقييم لمبادرة عام ٢٠٠١ «كل شيء إلا السلاح»، و الاتجاهات المحتملة للسياسة في المستقبل.

يشغل مارتن هولاند كرسي جان مونيه للاندماج الأوروبي والعلاقات الدولية، وهو مدير مركز البحث حول أوروبا، في جامعة كانتربري، في نيوزيلندا.



٢٠٠٦

سعر النسخة داخل القطر ٢٢٥ ل.س
في الأقطار العربية مايعادل ٤٥٠ ل.س